Profesión: PROFESOR

en América Latina

¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?

Gregory Elacqua, Diana Hincapié,
Emiliana Vegas y Mariana Alfonso
con Verónica Montalva y Diana Paredes



PROFESIÓN:
PROFESOR EN AMÉRICA LATINA

¿Por qué se perdió el prestigio docente
y cómo recuperarlo?

Gregory Elacqua, Diana Hincapié,
Emiliana Vegas y Mariana Alfonso

con Verónica Montalva y Diana Paredes



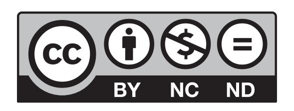
Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? / Gregory Elacqua, Diana Hincapié, Emiliana Vegas, Mariana Alfonso.

p. cm.
Incluye referencias bibliográficas.
978-1-59782-314-2 (Rústica)
978-1-59782-315-9 (Digital)

1. Teachers-Training of-Latin America. 2. Teaching-Government policy-Latin America. 3. Education and state-Latin America. I. Elacqua, Gregory M., 1972- II. Hincapié, Diana. III. Vegas, Emiliana. IV. Alfonso, Mariana. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación.

LB1719.L37 P76 2018
IDB-BK-188



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Imagen y diseño de portada: Cocoa Fooxüa y Ekizache Fooxüa.

Contenido

Lista de gráficos

Lista de cuadros

Lista de recuadros

Prólogo

Los vertiginosos cambios que estamos viviendo debido en gran parte a la transformación digital están generando impactos en todos los ámbitos. La escuela y la educación no son excepciones. Estos cambios están transformando el proceso de aprendizaje y enseñanza en el aula, y modificando de una manera fundamental el rol de los docentes.

En los últimos años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llevado adelante una línea de investigación sobre calidad docente, colaborando con gobiernos de la región en identificar políticas y programas para mejorar la efectividad de los maestros en América Latina y el Caribe. Las investigaciones del BID han analizado una amplia gama de temas e intervenciones, entre los que se destacan: esfuerzos para aumentar el prestigio de la profesión docente, evaluaciones sobre caminos alternativos para convertirse en docente, evaluaciones de intervenciones que buscan introducir métodos de enseñanza innovadores, análisis de los mecanismos de selección y asignación de docentes, y un estudio experimental de gran escala sobre efectividad docente que encuentra que el maestro es el factor más importante en el desempeño estudiantil y puede ayudar a cerrar las persistentes brechas socioeconómicas de aprendizaje en la región.

En 2017, la publicación insignia del Banco, Desarrollo en las Américas, se enfocó en la educación como la clave para el desarrollo de la región. Bajo el título *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*, en dicho libro se analiza cómo las políticas públicas pueden promover el desarrollo de habilidades a través del ciclo de vida, se reitera la importancia de tener docentes efectivos en el aula, y se identifican programas costo-efectivos para apoyar su labor.

Desafortunadamente, hoy en día América Latina y el Caribe enfrenta un problema sistemático de bajos niveles de aprendizaje: nuestros niños y jóvenes no están adquiriendo las habilidades que necesitan para

alcanzar su máximo potencial. Solo uno de cada tres estudiantes en la región tiene las habilidades básicas de matemáticas esperadas en primaria y secundaria, mientras que prácticamente todos los estudiantes de los países desarrollados alcanzan este estándar básico.

Los docentes de nuestra región necesitan transformarse para generar esos aprendizajes y habilidades en sus alumnos. El libro *Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* muestra que esto se debe en parte al hecho de que hoy en día la profesión ha perdido prestigio y muchos de quienes la escogen no lo hacen por mérito o vocación sino porque es relativamente fácil ingresar a estudiar Educación.

En esta publicación se realiza un análisis original con datos históricos sobre la profesión docente de manera comparativa en siete países de América Latina. Para ello, los autores examinaron documentos y datos, y entrevistaron a expertos a lo largo de la región. Los principales hallazgos son los siguientes:

- En un contexto de rápida expansión de la cobertura escolar entre 1960 y 1980 se descuidó la calidad de la formación inicial docente, y se deterioraron las condiciones laborales de los maestros, lo que contribuyó al desprestigio de la profesión.
- Ante el mayor nivel educativo y las nuevas oportunidades laborales de las mujeres, la profesión docente no logró mantenerse atractiva para las candidatas más talentosas.

En base a estos hallazgos, los autores argumentan que es necesario transformar las características y la preparación de los docentes del futuro si deseamos que nuestros niños y jóvenes alcancen su máximo potencial. Para que cada alumno tenga acceso a un docente efectivo, es imperativo atraer, preparar y seleccionar a personas que estén motivadas y exhiban un buen rendimiento académico; que los programas de formación inicial puedan preparar a los docentes con las herramientas que necesitan; y que quienes ingresen a la profesión docente estén preparados y listos para promover los aprendizajes necesarios para tener éxito en el siglo XXI.

La buena noticia es que varios países de América Latina y el Caribe están impulsando reformas para revertir la situación. En el libro se analizan cuidadosamente las políticas implementadas por cinco países que están adoptando reformas sistémicas para transformar sus carreras

docentes y recuperar el prestigio de la profesión. El camino recorrido y las lecciones aprendidas de estas experiencias pueden servir de guía para otros países con desafíos similares. De acuerdo con los autores, de las experiencias mencionadas se desprende lo siguiente:

- Para *atraer* a docentes más efectivos: El prestigio de la profesión docente se puede recuperar diseñando políticas que hagan más atractiva la profesión, con aumentos salariales y una carrera meritocrática.
- Para *preparar* a docentes más efectivos: Con un ingreso más selectivo a los programas de Educación y elevando sus estándares de calidad, se logrará preparar mejor a los futuros docentes.
- Para *seleccionar* a docentes más efectivos: Se debe fomentar una selección basada en el mérito y apoyarlos en su ingreso a la carrera magisterial.

La transformación digital que ya ha llegado a las aulas de nuestra región vuelve aún más urgente la necesidad de contar con docentes efectivos. Invitamos a los encargados de la toma de decisiones de política educativa y a todos aquellos a quienes les interese contribuir a un mejor desarrollo de nuestra región a leer este libro.

Santiago Levy
Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? es la publicación insignia de 2018 de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este libro no habría sido posible sin el trabajo ni la dedicación de nuestras colaboradoras: Verónica Montalva y Diana Paredes, quienes brindaron aportes sustanciales a esta publicación. Asimismo, contribuyeron a la preparación del proyecto las siguientes asistentes de investigación: Sofía del Risco, Isabel Hincapié y Christine Joo, y las consultoras Katherina Hruskovec y Lina Zuluaga.

Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento; Marcelo Cabrol, Gerente del Sector Social, y Norbert Schady, Asesor Regional del Sector Social, proporcionaron orientación y consejos sumamente valiosos a lo largo de este proyecto.

Nuestros colegas de la División de Educación brindaron retroalimentación útil y contribuyeron de diferentes maneras en diversas etapas de la producción de este volumen. Se destacan en particular los comentarios de: Horacio Álvarez Marinelli, Elena Arias, Andrea Bergamaschi, María Loreto Bielh, Joao Marcelo Borges, Soledad Bos, Emma Haslund-Naslund, Analía Jaimovich, Juan Maragall, María Fernanda Prada, Sabine Rieble-Aubourg y Pablo Zoido, así como también quienes participaron de seminarios de discusión en el BID. Asimismo, agradecemos las valiosas ideas de Javier Luque al inicio de este proceso.

Gracias también al esfuerzo del equipo de comunicaciones de la División de Educación, y en particular de Andrea Piñero y Marian Licheri.

El libro recibió comentarios de Barbara Bruns y Lucrecia Santibáñez, y dos pares externos anónimos. Por otra parte, para su elaboración se realizaron numerosas entrevistas a expertos en política educativa de

la región: Mariano Narodowski, Axel Rivas, Tamara Vinacur y Víctor Volman de Argentina; Paula Lozano y Gabriela Moriconi de Brasil; Hernán Hochschild y Joaquín Walker de Chile; Eduardo Escallón, Darío Maldonado, Carolina Maldonado y Margarita Peña de Colombia; Mariano Herrera y Harvey Sánchez de Ecuador; David Calderón, Sylvia Schemelkes, Sylvia Ortega y Margarita Zorrilla de México, y Jorge Arrunátegui, Santiago Cueto y Hugo Ñopo de Perú.

Agradecemos también las observaciones de los comentaristas del libro en el Diálogo Regional de Políticas de la Red de Educación del BID, realizado en Cartagena, Colombia, en octubre de 2017, y en particular a María Victoria Angulo, Ricardo Cuenca, Ximena Dueñas, Ariel Fiszbein y Catherine Rodríguez.

La edición del libro estuvo a cargo de Claudia M. Pasquetti, Alejandra Abrodos y Víctor Herrero.

Los comentarios y opiniones que se expresan en esta publicación pertenecen a los autores, y no reflejan en forma alguna la visión del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo.

Los autores

Sobre los autores

Gregory Elacqua es economista principal de la División de Educación en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido profesor de políticas públicas en la Universidad Diego Portales y en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Tiene amplia experiencia en investigación en temas de educación y ha escrito libros, artículos académicos, monografías y reportes técnicos sobre educación en América Latina. También ha participado en reformas de política educativa. Ha sido asesor de tres ministros de Educación y de un senador en la Comisión de Educación del Senado de Chile. Tiene un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.

Diana Hincapié es economista de la División de Educación del BID. Dirige proyectos de investigación sobre la calidad de la educación, el desarrollo de habilidades, la política docente, el desarrollo infantil temprano y la jornada escolar extendida. Trabaja en el diseño y la implementación de préstamos, operaciones de asistencia técnica, y evaluaciones de impacto de programas y políticas educativas en América Latina y el Caribe. Ha sido coeditora de la publicación insignia del BID de 2017 (DIA) *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Trabajó en el Departamento de Investigación del BID, la Unidad de Pobreza y Género del Banco Mundial, y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes en Colombia. Tiene un doctorado en Políticas Públicas y Administración Pública de la Universidad George Washington.

Emiliana Vegas es jefa de la División de Educación del BID, donde dirige a un equipo que trabaja en operaciones de préstamo del Banco y en investigaciones para apoyar a los sistemas educativos en América Latina y el Caribe. Entre 2001 y 2012 trabajó en el Banco Mundial, donde estuvo a cargo de operaciones de préstamo e investigaciones aplicadas en política educativa a nivel regional y mundial. Es autora de varios artículos publicados en revistas académicas, así como de libros y reportes institucionales. Tiene un doctorado en Educación de la Universidad de Harvard.

Mariana Alfonso es asesora en la Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID. Entre 2008 y junio de 2017 trabajó como especialista en Educación del BID, donde investigó sobre temas de calidad docente, y lideró y colaboró en el diseño y la ejecución de préstamos y operaciones de asistencia técnica del sector Educación en varios países de América Latina. Antes de unirse al BID en 2006, trabajó como investigadora postdoctoral en la Universidad de Brown y como investigadora en el Community College Research Center en la Universidad de Columbia. Tiene un doctorado en Economía de la Educación de la Universidad de Columbia.

Colaboradoras

Verónica Montalva es consultora de la División de Educación del BID. Participa en el diseño de evaluaciones de impacto de programas educativos en América Latina y en investigaciones en temas de política docente. Además, tiene experiencia liderando proyectos de investigación en temas de desarrollo social, así como en el diseño y la implementación de encuestas y en la recolección de datos. Ha trabajado en el centro de investigación Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Duke.

Diana Paredes es consultora de la División de Educación del BID, donde participa en investigaciones sobre políticas docentes y sistemas de financiamiento educativo en América Latina y el Caribe. Tiene experiencia en el diseño del presupuesto público del sector Educación, la implementación de políticas docentes, y en proyectos de infraestructura escolar. Ha trabajado en el Ministerio de Educación del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, y la Práctica Global de Educación del Banco Mundial. Tiene una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.



La situación actual de la educación y los docentes en América Latina

La situación actual de la educación en América Latina y el Caribe (ALC) ofrece muchas razones para celebrar. Desde mediados del siglo XIX, cuando se pusieron en marcha los primeros esfuerzos para alfabetizar a la población latinoamericana, hasta hoy, los avances en la escolarización y en la educación de las nuevas generaciones de niños y jóvenes han sido enormes. A partir de mediados del siglo XX los gobiernos de la región se enfocaron en expandir los años de escolaridad, lo cual ha permitido incorporar cada vez más jóvenes a la enseñanza primaria y secundaria: en la actualidad la mayoría de los países de ALC tiene cobertura universal en la educación primaria, mientras que la cobertura en educación secundaria aumentó más de 13 veces entre 1950 y 2010 (Barro y Lee, 2013). Además, en la última década se han registrado importantes mejoras en la cobertura en el nivel secundario. Solo entre 2006 y 2014, por ejemplo, la tasa de cobertura neta en este nivel aumentó en más de 12 puntos porcentuales en Brasil, Costa Rica y Ecuador. Durante este mismo período otros países de la región, como El Salvador, Honduras, México, Panamá y Perú, tuvieron saltos de 8 puntos porcentuales o más en la cobertura en educación secundaria (véase el gráfico 1).

Gracias a las políticas redistributivas que se comenzaron a implementar en los últimos 20 años, gran parte de esta expansión educativa se enfocó en los quintiles socioeconómicos menos favorecidos. Durante la última década la incorporación de estos sectores sociales fue proporcionalmente mayor que la de niños y jóvenes provenientes de los quintiles socioeconómicos con altos ingresos que, históricamente, tenían una participación más significativa en la educación secundaria. En promedio,

Gráfico 1 Tasa neta de asistencia en secundaria en países de ALC

Chile
Ecuador
Argentina*
Panamá
Perú
Venezuela
México
Bolivia
Uruguay
Costa Rica
Rep. Dominicana
Promedio ALC
Brasil
Colombia
El Salvador
Honduras

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

Porcentaje

2006 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA) de la División de Educación del BID.
Notas: Los países están ordenados según su tasa de asistencia neta en secundaria en 2014, de mayor a menor. En el caso de Chile, los datos corresponden al 2013. La tasa neta de asistencia en secundaria se calcula dividiendo el número de estudiantes que asiste a secundaria y tiene la edad oficial para cursar ese nivel educativo por la población del mismo grupo de edad.
* Para Argentina la encuesta de hogares se aplicó solo en el área urbana.

entre 2006 y 2014 la participación en la enseñanza secundaria de los sectores más vulnerables (quintiles socioeconómicos 1 y 2) aumentó en 8 puntos porcentuales, mientras que la de los sectores más ricos (quintiles 4 y 5) creció menos de 1 punto porcentual (gráfico 2). Estos datos sugieren que este progreso ha tendido a promover una mayor equidad educativa en la región, por lo menos en términos de acceso.

El dato negativo es que el aumento de la cobertura educativa no ha estado necesariamente acompañado de mejoras suficientes en el nivel de aprendizajes de los estudiantes. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el bajo desempeño de los estudiantes latinoamericanos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las cuales miden las habilidades y los conocimientos de los estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias: la región se ubica en el 40% inferior entre todos los países

Gráfico 2 Cambios en la tasa neta de asistencia en secundaria entre 2006 y 2014 para los quintiles 1 y 2 (más pobres) y 4 y 5 (más ricos)

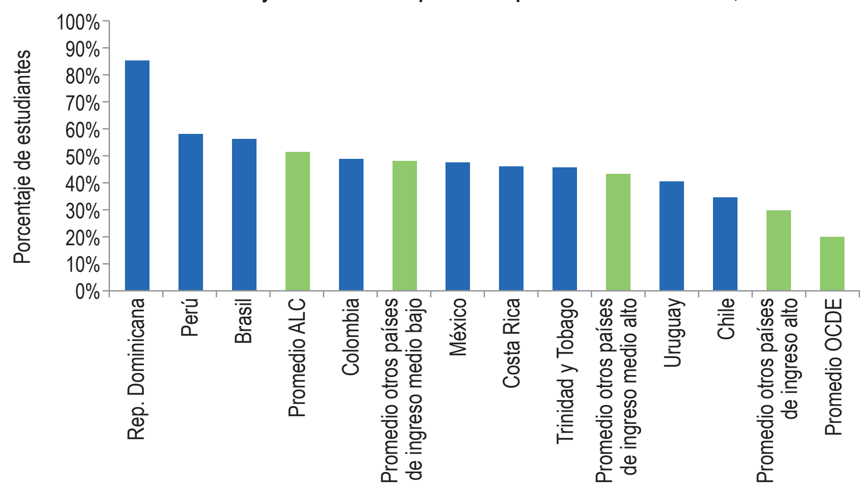
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIMA, División de Educación del BID.
Notas: Los países están ordenados según el cambio en su tasa de asistencia neta en secundaria entre 2006 y 2014 para los más pobres, de mayor a menor. En el caso de Chile, se trata del cambio entre 2006 y 2013. La tasa neta de asistencia en secundaria se calcula dividiendo el número de estudiantes que asiste a secundaria y tiene edad oficial para cursar ese nivel educativo por la población del mismo grupo de edad.
* Para Argentina la encuesta de hogares se aplicó solo en el área urbana.

participantes. El porcentaje de estudiantes con bajo desempeño (es decir, aquellos que no logran un nivel de competencias básicas) más que duplica el promedio de la OCDE. Además, dicho porcentaje es incluso mayor que el promedio de los países de ingreso medio bajo, a pesar de que los países de la región son países de ingreso medio alto y alto (véase el panel A del gráfico 3).

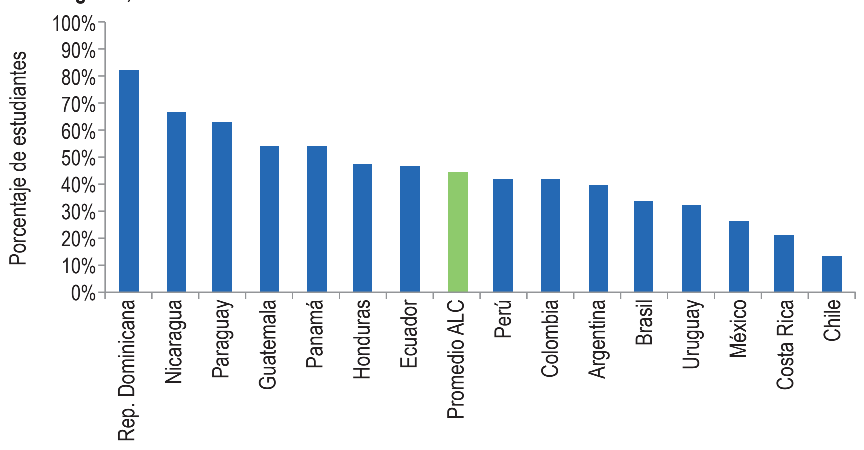
Las pruebas PISA son útiles porque permiten comparar los países de América Latina y el Caribe con países de otras regiones. Sin embargo, muchos de los países de la región no participan en estas pruebas. Para evaluar la calidad educativa de la región de manera más general se utiliza el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de 2013, que mide el rendimiento de estudiantes de 3er. y 6.º grado en 15 países de América Latina. Este estudio muestra la baja calidad educativa y las disparidades en la región. En nueve de los 15 países evaluados por el

Gráfico 3 Desempeño académico de los estudiantes de la región

Panel A. Estudiantes con bajo nivel de desempeño en la prueba PISA de Ciencias, 2015



Panel B. Estudiantes con bajo nivel de desempeño en la prueba TERCE de Matemáticas en 3er. grado, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PISA 2015 y TERCE 2013.
Notas: Panel A: Se considera que un estudiante tiene un bajo desempeño si su puntaje está por debajo de lo que PISA considera el nivel básico. En este nivel los estudiantes son capaces de recurrir a sus conocimientos para identificar explicaciones e interpretaciones apropiadas (PISA 2015, Volumen I). La prueba PISA abarca estudiantes de 15 años. Se consideró el puntaje en Ciencias porque esta disciplina fue el foco de PISA en 2015. Se consideran todos los países que participaron en PISA 2015. Los países se incluyen solo una vez en los promedios de los grupos de países según el siguiente orden de prioridad: países de ALC, países de la OCDE y países según su nivel de ingreso (de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial). Por ejemplo, Chile, que es un país de ALC, perteneciente a la OCDE y de nivel de ingreso alto, se ubica solo en el grupo de países de ALC. Panel B: En la prueba TERCE se consideran los estudiantes de 3er. grado de primaria.

Gráfico 4 Brecha de aprendizaje de la región de acuerdo con el PIB

Puntaje promedio esperado
Chile
Honduras
Costa Rica
México
Perú
Nicaragua
Uruguay
Brasil
Ecuador
Guatemala
ALC
Colombia
Argentina
Paraguay
Panamá
Rep. Dominicana
Brecha de aprendizaje promedio
0
25
50
75
100
125
150
175
Puntaje promedio observado

Fuente: Busso et al. (2017: 171).
Notas: La brecha de aprendizaje promedio se ha computado usando un análisis de regresión en el cual la variable dependiente es el puntaje estandarizado en las evaluaciones de aprendizaje TIMSS 2011 y TERCE 2013, y la variable independiente es el PIB per cápita según la PPA del año de la evaluación por país. Luego, la brecha es la diferencia entre el puntaje promedio esperado sobre la base del desarrollo económico y el puntaje promedio observado. Los puntajes de ALC se computan como promedios simples de los puntajes de los países de la región. Los puntajes se estandarizaron inicialmente usando el desempeño de Chile en cada evaluación para combinar los puntajes de todos los países, y luego utilizando todos los países de ALC que participaron del TERCE 2013. Cada punto de aprendizaje corresponde a 0,01 desviaciones estándar del puntaje de 2013.

TERCE, más del 40 % de los alumnos de 3er. grado tiene un desempeño insuficiente en matemáticas (véase el panel B del gráfico 3).

Los niveles de aprendizaje en los países de América Latina están por debajo de lo esperado para su desarrollo económico. Si se toma como referencia el aprendizaje esperado dado el producto interno bruto (PIB) per cápita, se observa que la región tiene un rendimiento menor al esperado para ese nivel de desarrollo (gráfico 4). En otras palabras, dado el PIB per cápita de los países de la región estos deberían tener un mejor desempeño académico que el que alcanzan hoy en día.

Entonces, ¿a qué se debe este rezago? Las explicaciones son múltiples y, muchas, conocidas. Existe un sólido consenso entre los especialistas respecto de que el factor escolar más relevante para el aprendizaje en la escuela es la calidad de los docentes. Los maestros más efectivos son aquellos que logran fomentar el aprendizaje entre sus estudiantes (véase el recuadro 1).[1]

[1] A lo largo del libro se utilizan las palabras "docente", "maestro" y "profesor" de manera indistinta.

RECUADRO 1 ¿CÓMO MEDIR LA EFECTIVIDAD DOCENTE?

Los docentes efectivos son aquellos que logran promover el aprendizaje entre sus estudiantes. Medir la efectividad docente con precisión representa un reto. Usar simplemente el nivel de desempeño de los estudiantes del docente no resulta apropiado. Ello se debe a que el desempeño de los estudiantes de un docente no solo captura la efectividad del docente, sino que también refleja en gran parte los antecedentes de los estudiantes y factores contextuales. Para hacer frente a este problema, el método establecido en la literatura para medir si un docente es efectivo es el método del "valor agregado". Este método mide la contribución del docente al aprendizaje de sus estudiantes en un período determinado, comparando el nivel de desempeño de sus estudiantes en ese período con el nivel de desempeño de esos mismos estudiantes en el período anterior.

En general, se considera que el método de valor agregado es el más confiable para medir la efectividad de los docentes. Si bien los errores de medición en las pruebas de desempeño pueden influir en los estimados de valor agregado, existe una variedad de técnicas que mitigan esa preocupación (Hanushek y Rivikin, 2012). Otra preocupación es que las medidas de valor agregado estén sesgadas por el proceso de asignación de docentes a determinados tipos de estudiantes. Por ejemplo, ello ocurriría si a los estudiantes con mayor potencial para aprender se les asignan docentes de mayor valor agregado. La evidencia muestra que este sesgo es muy pequeño y que desaparece cuando se controla por el nivel de desempeño de los estudiantes del año anterior (Chetty et al., 2014a; Kane et al., 2013; Kane y Staiger, 2008).

Según evidencia rigurosa, los docentes varían sustancialmente en su efectividad y ello tiene importantes implicaciones en los aprendizajes de los estudiantes (Araujo et al., 2016; Cherry et al., 2014a; Hanushek y Rivkin, 2012; Rivkin et al., 2005; Rockoff, 2004). Por ejemplo, un estudiante que toma clases con un profesor ubicado en el cuartil superior de la calidad docente tiene aprendizajes que son 0,2 de una desviación estándar mayores que un estudiante que lo hace con un profesor situado en el cuartil inferior de la calidad docente (Hanushek y Rivkin, 2012). Como referencia, en Estados Unidos los niños mejoran un 0,4 de una desviación estándar durante quinto grado (Hill et al. 2008), lo que quiere decir que el efecto de tener un profesor efectivo equivale a aproximadamente medio año de aprendizaje. Otra manera de cuantificar la importancia de la calidad docente es mediante simulaciones del efecto de reemplazar a los docentes menos efectivos por docentes de efectividad promedio. Hanushek (2011) encuentra que si se reemplaza al

5%–10% de los docentes menos efectivos por docentes de efectividad promedio, el aprendizaje de los estudiantes aumenta en 0,04 de una desviación estándar. Se estima que esto podría incrementar el ingreso anual de cada estudiante en US$10.000–US$20.000 (en valor presente neto).[2] De forma relacionada, otros efectos positivos de largo plazo que tiene para los jóvenes el estar expuesto a un docente efectivo son: una menor probabilidad de tener hijos siendo adolescentes, y una mayor probabilidad de terminar la educación secundaria y adquirir educación superior (Jackson, 2013; Chetty et al., 2014b). En definitiva, las escuelas de la región necesitan contar con docentes efectivos para poder promover el desarrollo de habilidades y conocimientos de los niños y jóvenes.

Los estudios documentan la escasa efectividad que suelen tener los maestros en América Latina y el Caribe (Bruns y Luque, 2015). Un problema aparente es el alto nivel de ausentismo docente en la región. Entre 2004 y 2011, la tasa de ausentismo docente se ubicó cerca del 15% para Ecuador y Honduras, del 13% para Perú y del 8% para Brasil (Transparency International, 2013). Asimismo, se calcula que en 2013 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, se registraron más de 2 millones de ausencias de los docentes (Cumsille y Fiszbein, 2015). Resulta claro que si el profesor no está en el aula, los alumnos no van a poder aprender. La evidencia también sugiere que la baja efectividad docente está relacionada con las débiles prácticas pedagógicas que el maestro utiliza en la clase y con un limitado nivel de conocimientos (véase el recuadro 2).

Diversos estudios documentan que los docentes de la región no cuentan con buenas prácticas en el aula. El estudio de Bruns y Luque (2015) muestra que los docentes de la región no aprovechan efectivamente el tiempo de clase para la instrucción. Teniendo como referencia las buenas prácticas del método Stallings, los autores encuentran que alrededor del 20% del tiempo que se debería dedicar a la instrucción se pierde porque el docente asigna demasiado tiempo a actividades de gestión del aula (como controlar la asistencia, borrar la pizarra, etc.) o incluso a tareas no relacionadas con la clase. Además, los autores hallan que los profesores latinoamericanos aprovechan escasamente las tecnologías de la información y las comunicaciones, y tienen grandes dificultades para mantener el interés y la participación de los estudiantes en el aprendizaje.

---

[2] Chetty et al. (2014b) y Gordon, Kane y Staiger (2008) llegan a conclusiones similares.

RECUADRO 2 INDICADORES DE EFECTIVIDAD DOCENTE

¿Qué características de los docentes están correlacionadas con su efectividad en el aula? Las características fácilmente observables, como el nivel educativo o el tipo de formación recibida, no parecen predecir la efectividad de los docentes. La excepción la constituyen los años de experiencia profesional, pero solo durante los primeros años (Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2010; Harris y Sass, 2011; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; para una revisión de la bibliografía véase Glewwe et al., 2013). Sin embargo, la literatura especializada reseña dos factores que se encuentran ligados a la efectividad docente de manera más consistente.

En primer lugar, la evidencia indica que la práctica docente en el aula está asociada significativamente al aprendizaje de los estudiantes (Araujo et al., 2016; Kane et al., 2011; Kane y Staiger, 2012; Milanowski, 2004; Taut et al., 2014). En tanto, el otro factor vinculado a la efectividad docente es su nivel de conocimientos. Hanushek (1971) y Clotfelter et al. (2006) muestran que los puntajes obtenidos por los docentes en pruebas de conocimientos están asociados al aprendizaje de los estudiantes. Otros estudios destacan la importancia del nivel de conocimientos de los docentes, particularmente en la materia que imparten (Bietenbeck et al., 2017; Clotfelter et al., 2007; Hanushek et al., 2017; Metzler y Woessmann, 2012). No obstante, Cruz-Aguayo et al. (2017) hallan que los conocimientos de contenido de los docentes no están asociados al aprendizaje de los estudiantes. Por su parte, en una revisión de 41 estudios, Hanushek et al. (2006) determinan que las capacidades cognitivas de los docentes están asociadas positivamente al desempeño de los estudiantes en el 37% de los estudios y negativamente en el 10% de los casos, mientras que en el 53% restante no se estableció una asociación significativa. Las discrepancias entre los distintos estudios pueden deberse a qué tan adecuadamente se están midiendo los conocimientos de los docentes. Aun así, el nivel de conocimientos de los docentes se asocia de manera más consistente al aprendizaje de los estudiantes que otros indicadores (Glewwe et al., 2013).

Araujo et al. (2016) utilizan el método CLASS para evaluar las prácticas del docente en el aula en Ecuador. Este método considera tres aspectos generales para construir un indicador de la calidad de las prácticas en el aula: organización de la clase, apoyo en el aprendizaje y apoyo emocional. El puntaje de CLASS está en una escala del 1 al 7, donde 1–2 indican baja calidad, 3–5 corresponden a calidad intermedia y 6–7 indican alta calidad. Los autores encuentran que más del 80% de los maestros ecuatorianos obtiene puntajes entre 3 y 4, y casi ninguno llega a obtener puntajes superiores a 4,5.

Además de las prácticas inadecuadas de aula, el nivel insatisfactorio de los conocimientos de los docentes en la región también puede influir en su baja efectividad (véase el recuadro 2). La evidencia señala que el nivel de conocimientos de los docentes puede ser relevante para dictar clases de matemáticas. En 2004 se realizó una prueba para medir el nivel de conocimientos matemáticos de los profesores del último grado de primaria en Perú. Más del 80% de los docentes obtuvo un puntaje inferior al considerado adecuado para ese grado (Bruns y Luque, 2015). Además, se encontró que ese bajo nivel de conocimientos de los docentes tiene un efecto perjudicial en el aprendizaje de los estudiantes (Metzler y Woessmann, 2012).

Asimismo, estudios internacionales indican que los conocimientos de los docentes de matemáticas en Chile y México son insatisfactorios.[3] Schmidt et al. (2007) aplicaron evaluaciones de conocimiento matemático a estudiantes de una muestra de instituciones formadoras de docentes en México y otros cinco países: Alemania, Bulgaria, Estados Unidos, República de Corea y Taiwán. Estos estudiantes se preparaban para ser docentes de matemáticas en la secundaria. En la mayoría de las áreas de matemáticas evaluadas México obtuvo puntajes muy por debajo de los conseguidos por los otros países, incluso por Bulgaria, cuyo nivel de desarrollo económico es considerablemente menor.

Por su parte, Chile fue el único país de América Latina que participó en el Estudio internacional sobre la formación inicial del profesorado de matemáticas (TEDS-M, por sus siglas en inglés) realizado en 2008. En este estudio se midieron los conocimientos relevantes para ser docente de matemáticas en estudiantes de educación de 17 países. Los resultados evidenciaron la baja preparación de los futuros profesores chilenos de matemáticas. Los aspirantes a docentes de primaria se ubicaron en el penúltimo lugar, y los futuros docentes de secundaria, en el último. Obtuvieron resultados por debajo de países con un desarrollo económico mucho menor, como Botsuana y Filipinas.

Es indudable que aún falta mucho para mejorar la calidad de la educación en la región. Pero es fundamental reconocer que se han logrado avances considerables durante las últimas décadas. Por ejemplo, los

---

[3] Chile y México también cuentan con evaluaciones nacionales de desempeño docente, pero según el criterio de los autores de este libro las comparaciones internacionales brindan mayor información sobre el nivel de desempeño alcanzado por los docentes en esos países.

Gráfico 5 **Tasa de crecimiento anual en puntaje promedio en PISA entre 2000 y 2015**

	Ciencias	Matemáticas	Lectura
Brasil	=	2,1	=
Chile	=	=	3,0
Colombia	2,7	1,8	3,6
Costa Rica	=	=	–3,1
México	=	1,8	=
Perú	4,6	3,5	5,1
Trinidad y Tobago	2,4	=	1,8
Uruguay	=	=	=

Cambio en puntos por año

= No cambia cada año ■ Mejora cada año ■ Empeora cada año

Fuente: Bos et al. (2016).

países de América Latina y el Caribe han mostrado mejoras en aprendizaje. Los países de la región que participaron en las pruebas PISA han mejorado su desempeño entre 2000 y 2015 (gráfico 5), con la excepción de Costa Rica. También se hallan mejoras en aprendizaje si se toman como referencia las pruebas SERCE 2006 y TERCE 2013, en las que participó un mayor número de países latinoamericanos.

Para aumentar la calidad de la educación es crucial elevar la efectividad de los docentes. En ese sentido, cabe preguntarse si algunas de las mejoras de aprendizaje de la región están relacionadas con esfuerzos por elevar la efectividad docente. Colombia y Perú fueron los países de la región que mostraron mayores avances en las tres materias en las pruebas PISA. En Perú, el mejor desempeño de los estudiantes en lectura significó un crecimiento promedio de 5,1 puntos por año; mientras que

el avance en las pruebas de ciencias y matemáticas equivale a 4,6 y 3,5 puntos por año, respectivamente. Colombia, por su parte, aumentó 3,6 puntos por año en lectura; 2,7 puntos por año en ciencias y 1,8 puntos por año en matemáticas. Asimismo, Chile logró un incremento importante en lectura, aun cuando ya mostraba mayores niveles de desempeño en años anteriores (gráfico 5). Según la OCDE, 30 puntos en las pruebas PISA equivalen a un año de escolaridad, por lo que estos avances promedio por año son importantes. Las mejoras de desempeño de estos tres países son notables incluso cuando se las compara con el universo de países participantes en las pruebas PISA. Perú se encuentra dentro de los primeros seis países con mayor ritmo de mejora en las tres materias de dichas pruebas; en tanto, Colombia se destaca con un ritmo de mejora alto en lectura y ciencias, y Chile en lectura. Estos tres países han implementado reformas docentes sistémicas en las últimas dos décadas.

Además de Chile, Colombia y Perú, los otros dos países que han implementado amplias reformas docentes, Ecuador y México, también han logrado avances importantes en aprendizaje. En general, utilizando los datos de SERCE 2006 y TERCE 2013 es posible comparar la mejora en desempeño de los cinco países mencionados con otros nueve países de la región. Los cinco países mencionados se encuentran dentro de los que más mejoraron en estas pruebas durante ese período[4] a pesar de que, en general, su mejora relativa en términos de PIB per cápita no fue tan destacada.[5] Si bien estos cinco países están en un nivel de desarrollo económico distinto al de muchos otros países de la región (i.e., con un PIB mayor), esta evidencia sugiere que sus notables mejoras en aprendizaje pueden estar relacionadas con los esfuerzos significativos que realizaron para reformar sus políticas docentes.

Este libro examina en profundidad las reformas docentes que están implementando Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, países que fueron seleccionados por ser los únicos de la región que han introducido reformas docentes sistémicas en las últimas dos décadas, y en las que la meritocracia es un componente clave. Según un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), se pueden clasificar las carreras docentes en América Latina en dos generaciones de regulaciones. En la

[4] El cálculo se basa en el promedio de mejora en matemáticas y lenguaje para los estudiantes de 3er. y 6.º grado.

[5] Con base en datos del PIB per cápita en dólares constantes del Banco Mundial.

primera generación se reconoce a los profesores como trabajadores con derechos laborales amparados por el Estado. Las carreras docentes se caracterizan por la estabilidad laboral, las estructuras salariales basadas en sueldos básicos, las promociones verticales y los ascensos fundados en un enfoque credencialista que premia la antigüedad y la acumulación de certificaciones. En la segunda generación se reconoce que los puestos docentes deben ser ocupados por los profesionales mejor capacitados. Las carreras docentes se caracterizan por la pérdida de la estabilidad laboral, los ascensos y salarios establecidos según el nivel de desempeño, y las promociones horizontales. Los cinco países en los que se enfoca este libro cuentan con reformas de segunda generación o con reformas parciales. Además, se incluyen ejemplos de otros países de la región, como Argentina y Brasil, que tienen legislaciones de primera generación, pero han implementado algunas políticas con criterio meritocrático.

En el libro se presentan las políticas incluidas en las reformas docentes de estos países que pueden tener un impacto principalmente en los futuros y nuevos docentes.[6] Las políticas destinadas a los docentes en servicio, como la formación profesional continua, están fuera del alcance de este estudio. Si bien se reconoce que estas políticas son importantes para elevar la efectividad docente pues, para cualquier momento dado, la mayor parte del cuerpo docente está conformada por los docentes que ya llevan varios años en el sistema y no por los nuevos docentes, otros ya han tratado extensamente este tipo de políticas para los países de la región.[7] Por su parte, el presente libro contribuye a la literatura de políticas docentes poniendo el foco en aquellas que pueden tener un impacto en quiénes se interesan en la docencia, en su formación inicial, en quienes entran en la profesión docente y en el apoyo que reciben los nuevos docentes.

Las políticas docentes que buscan tener un impacto en los futuros y nuevos docentes son cruciales para afrontar la baja efectividad docente en la región. Como se discute en detalle más adelante, esta baja efectividad empieza en el bajo prestigio de la profesión docente, que hace que la mayoría de los mejores candidatos elijan otras profesiones, y en la insuficiente preparación que brinda la formación inicial docente. Solo atrayendo y preparando a mejores candidatos se logrará transformar realmente la profesión docente en el mediano y el largo plazo, y así

[6] Se entiende por política cualquier acción adoptada por el gobierno, incluyendo nuevas leyes, decretos, normas o programas, o modificaciones de los ya existentes.
[7] Véase, por ejemplo, Bruns y Luque (2015).

aumentar la efectividad de los docentes de la región de forma permanente. Este libro presenta una revisión sistemática de las políticas que pueden afectar a los futuros y nuevos docentes, muchas de ellas muy recientes, para brindar un panorama actualizado del estado de estas políticas en los países que más han avanzado en esta dirección en la región. Se realiza un análisis comparado y se discuten retos comunes de implementación. El objetivo último es contribuir al diseño de políticas efectivas que lleven a mejorar la calidad educativa en nuestra región.

De manera novedosa, el libro también analiza los factores históricos que han incidido en la pérdida del prestigio docente en la región durante el último siglo. Esto resulta necesario para entender de qué forma se ha llegado a la situación actual. El análisis se centra en los cinco países mencionados antes y nuevamente incluye a Argentina y a Brasil. Resulta interesante entender cómo ha sido la evolución de la profesión docente en Argentina, que fue el país más avanzado de la región durante el siglo pasado, y en Brasil, que es el país con mayor población en la región. Se examinan dos factores históricos importantes que han contribuido a la pérdida del prestigio docente. El primero abarca la expansión de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente. Y el segundo factor se origina en las transformaciones en el mercado laboral femenino. Este es el primer análisis de esta naturaleza para América Latina.

La metodología que se utiliza para llevar a cabo el análisis de políticas y el análisis histórico se basa en tres componentes. El primero parte de una exhaustiva revisión de fuentes primarias, como leyes o decretos, y de fuentes secundarias, incluyendo distintos tipos de estudios. Mediante un análisis cuidadoso se identifican fenómenos comunes entre los países seleccionados, así como las diferencias entre ellos. El segundo componente es un análisis de los datos de acuerdo con lo que se encuentra documentado en las fuentes de información. Cabe mencionar que la disponibilidad de datos históricos para países latinoamericanos es escasa, pero se realizaron grandes esfuerzos por recolectar la mayor cantidad de datos posible. Para las tendencias más recientes se emplean encuestas de hogares y diversas bases de datos administrativas. El tercer y último componente comprende la realización de entrevistas semiestructuradas con el objetivo de expandir y enriquecer el análisis. Estas entrevistas se realizaron a expertos de cada país, encargados de formular políticas públicas, académicos, expertos y miembros de la sociedad civil involucrados en temas educativos.

El libro está organizado en dos partes. En la primera parte se describe qué tan atractiva es la carrera docente y se presentan dos hipótesis históricas de por qué la profesión docente ha perdido prestigio. El primer capítulo muestra el poco interés de los estudiantes de mejor desempeño en la secundaria en convertirse en docentes y la insuficiente preparación que reciben los futuros docentes en la región. Los siguientes dos capítulos analizan los factores históricos que han contribuido al desprestigio de la profesión docente. La segunda parte del libro analiza las políticas que están desarrollando los cinco países señalados para revertir la situación actual de bajo prestigio docente y transformar la profesión. Se presentan las reformas docentes de estos países y se examinan en detalle las políticas que están llevando a cabo para atraer, preparar y seleccionar a docentes efectivos. El libro concluye con una discusión de los desafíos que enfrenta la región hacia el futuro.

PARTE I



La profesión docente no atrae a los mejores candidatos

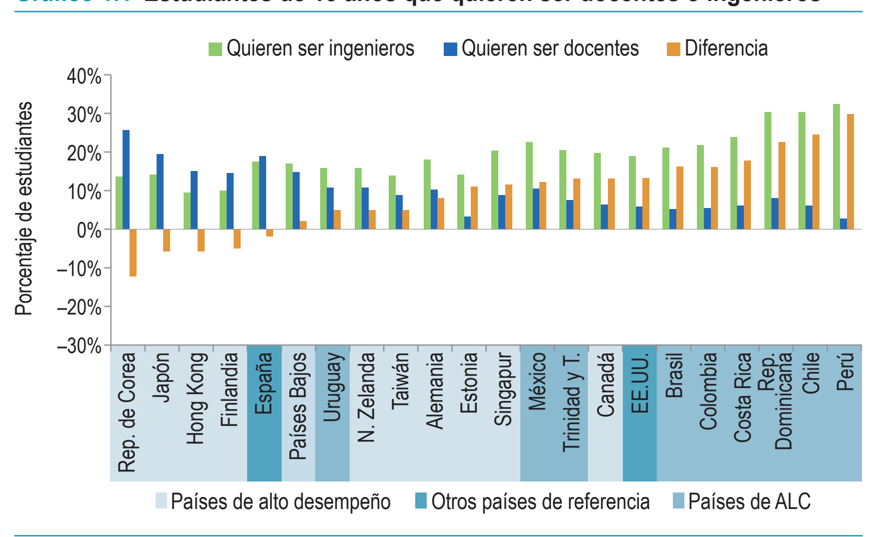
¿Es la profesión docente una carrera atractiva hoy en día? Una radiografía del estado actual muestra que los jóvenes de América Latina están poco interesados en ser docentes. A ello contribuye que es una labor poco prestigiosa. En general, se entiende que una ocupación es poco prestigiosa o de bajo estatus si es escasamente valorada por la población. Esta valoración depende de la percepción pública sobre cómo se compara una ocupación con otras en varios aspectos, tales como la relevancia de la ocupación para la sociedad, el respeto por el conocimiento adquirido por quienes la ejercen, así como el nivel salarial. A pesar de la gran relevancia social de la profesión docente, la valoración pública de la profesión es baja debido, entre otras razones, a la insuficiente preparación de los docentes en la región y por tratarse de una ocupación tradicionalmente mal remunerada. Además, no solo los salarios docentes son bajos, sino que la estructura salarial de esta profesión usualmente es bastante rígida y ofrece poco espacio de crecimiento. A pesar del escaso interés de los jóvenes en seguir una carrera docente, muchos de ellos terminan estudiando Pedagogía. Esto sugiere que los jóvenes que estudian Educación no lo hacen necesariamente por vocación o porque esta sea una carrera atractiva, sino porque es una carrera accesible.[1] Esto se refleja, por ejemplo, en los requisitos, ya que, en general, son menos exigentes que los de otras carreras. Aquellos que ingresan a estudiar Pedagogía son alumnos que en promedio tienen un menor rendimiento académico.

[1] A lo largo del libro se utilizan los términos “Pedagogía” y “carrera de Educación” de manera indistinta.

Los jóvenes tienen poco interés en la carrera docente

Los datos disponibles muestran que en América Latina la gente joven está poco interesada en convertirse en maestro de escuela. En la evaluación PISA de 2015 se les preguntó a los alumnos de 15 años qué carrera profesional planeaban seguir en el futuro. Aun si las preferencias laborales de jóvenes de esa edad pueden ser incipientes, sus respuestas son de todas maneras informativas. En muchos países de alto desempeño académico en la prueba el porcentaje de estudiantes que planean convertirse en profesores es alto y a veces, incluso, supera el porcentaje de los que quieren convertirse en ingenieros (véase el gráfico 1.1). Ese es el caso de República de Corea, Finlandia, Hong Kong y Japón. En otros países de alto desempeño académico, como Alemania y Países Bajos, la diferencia entre ambos porcentajes no es grande. En América Latina, en cambio, la situación es diametralmente opuesta. En general, pocos jóvenes están interesados en ser docentes; y estos son muchos menos que aquellos interesados en ser ingenieros. El caso de Perú es el más extremo. En dicho país menos del 3% de los alumnos dijo querer

Gráfico 1.1 Estudiantes de 15 años que quieren ser docentes o ingenieros



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2015.
Notas: La información se obtiene de las respuestas de los estudiantes a la siguiente pregunta incluida en el cuestionario a los estudiantes de PISA 2015: “¿Qué tipo de trabajo esperas tener cuando tengas 30 años?”. Los países están ordenados según la diferencia entre el interés por ser docente y ser ingeniero. Los países seleccionados son todos los países de América Latina que participaron en PISA 2015, los países de alto desempeño académico en esa prueba según el National Center on Education and the Economy (NCEE), y además España y Estados Unidos como países de referencia adicionales.

ser profesor, frente a más del 32% que indicó su preferencia por ser ingeniero. En otros países de la región, con la excepción de Uruguay, la situación no es muy distinta. Por ejemplo, en Brasil, el 5% de los jóvenes de 15 años quiere ser maestro de escuela, frente a un 21% que en el futuro se ve como un ingeniero.

Uno de los elementos que contribuyen a que la carrera docente sea poco atractiva para las actuales generaciones es el de las bajas remuneraciones. Aunque esta labor cuenta con ventajas que no se dan en otros ámbitos laborales, como mayor estabilidad laboral y períodos de descanso superiores al promedio de los empleados, el nivel salarial es claramente un obstáculo para atraer a los mejores candidatos. Los incentivos económicos son importantes en toda profesión. Países con buen desempeño educativo, como República de Corea y Singapur, ofrecen a sus docentes salarios mayores que el promedio de los países de la OCDE. En ese sentido, encuestas a docentes realizadas por McKinsey revelan que si bien un salario atractivo no es el principal factor para ingresar a la carrera docente, sin un salario similar al de los graduados de otras profesiones muchos no hubieran ingresado a la carrera docente (Barber y Mourshed, 2007).

Se utilizan datos provenientes de encuestas de hogares en los cinco países de América Latina seleccionados para evaluar cómo se comparan los salarios de los docentes con los de otros profesionales. Incluso en años recientes, luego de una década en la que por lo general subieron las remuneraciones de los maestros, estos siguen obteniendo salarios considerablemente menores a los de otros profesionales. Esto incluso controlando por género, edad y nivel educativo (véase el gráfico 1.2). Los maestros de Brasil, Chile y Perú ganan alrededor de la mitad del salario de otros profesionales, mientras que los de Ecuador y México ganan el 77% y el 83%, respectivamente. En general, la desventaja económica de los docentes se mantiene incluso si se toma en cuenta que suelen trabajar en promedio menos horas que los otros profesionales.[2]

[2] Esto también se puede constatar usando los datos de las encuestas de hogares. Así, se observa que los docentes trabajan entre cuatro horas semanales menos que otros profesionales en Brasil y Chile y 10 y 12 horas semanales menos en México y Perú respectivamente. La excepción es Ecuador, donde los docentes trabajan aproximadamente el mismo número de horas que otros profesionales. Sin embargo, incluso tomando eso en cuenta la desventaja económica para los maestros persiste (salvo en México). Los ingresos *horarios* de los docentes frente a los de otros profesionales representan el 51% en Brasil, el 66% en Chile, el 69% en Perú, el 75% en Ecuador y,

Gráfico 1.2 Salarios promedio de docentes en relación con otros profesionales, 2014–15

Porcentaje del salario de otros profesionales

100%
80%
60%
40%
20%
0%

Brasil	Perú	Chile	Ecuador	México
49%	55%	56%	77%	83%

Fuente: Cálculos propios basados en encuestas de hogares. Las encuestas de hogares utilizadas son PNAD 2015 para Brasil, ENAHO 2015 para Perú, CASEN 2015 para Chile, ENEMDU 2015 para Ecuador y ENIGH 2014 para México.
Notas: Siguiendo la metodología de Mizala y Ñopo (2016) se comparan los salarios de los docentes con los de otros trabajadores profesionales comparables en cuanto a género, edad y educación. No se incluye Colombia dado que la encuesta de hogares de ese país (GEIH) no permite diferenciar entre profesionales y técnicos. Como referencia, utilizando la misma metodología, se encuentra que en 2016 los docentes colombianos percibían un 109% de lo que ganan otros profesionales y técnicos. Esta ventaja a favor de los docentes puede deberse en parte a la inclusión de los técnicos en el grupo de comparación.

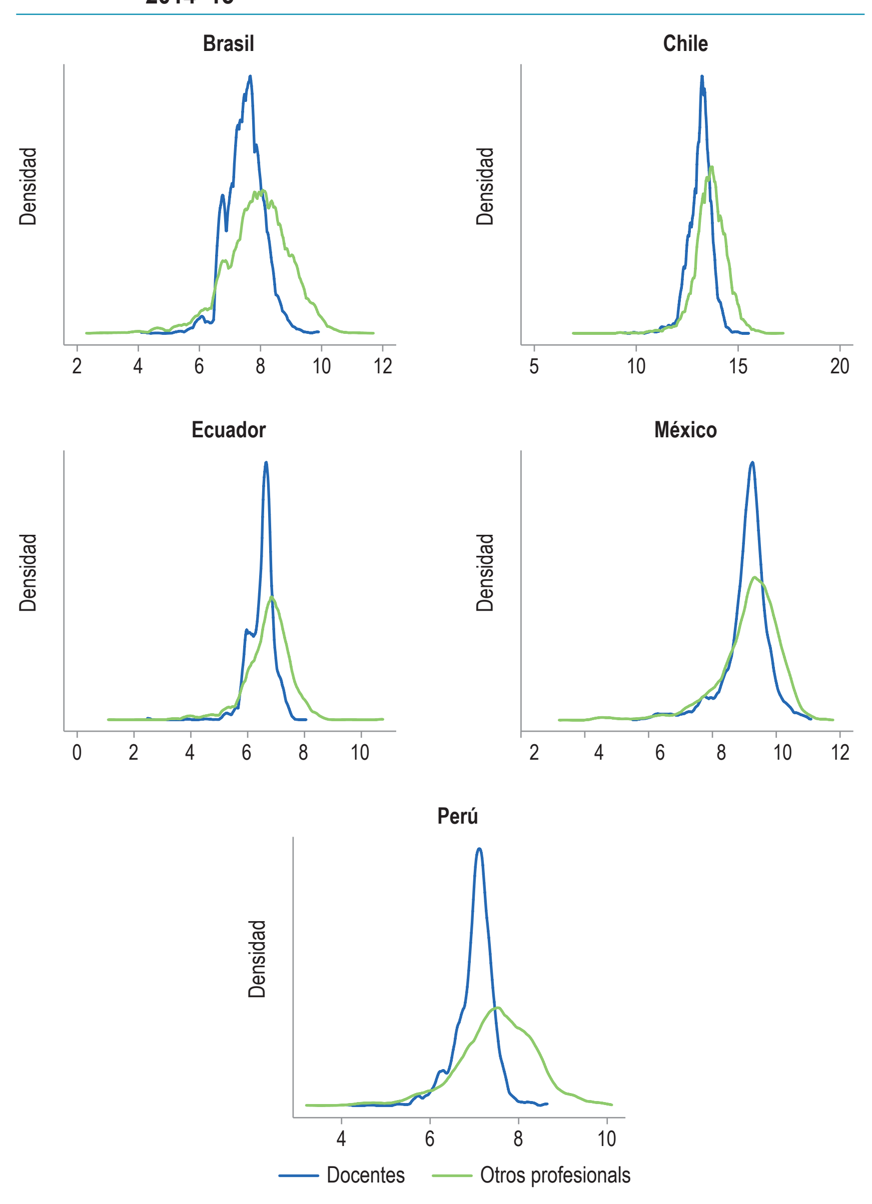
El hecho de que los ingresos no aumentan mucho a lo largo de la vida laboral de un maestro empeora aún más las cosas. Usualmente, la excelencia pedagógica de un buen profesor no se refleja en ingresos que recompensan ese desempeño. Esa puede ser una de las razones por las que muchos jóvenes talentosos que pretenden seguir estudios superiores no tienen entre sus preferencias la carrera de Educación.[3]

Utilizando los datos de salarios de las encuestas de hogares en los cinco países seleccionados se observa que las remuneraciones docentes están significativamente más concentradas que las de otros

con una ligera ventaja, el 113% en México. En general, los docentes buscan compensar los bajos salarios con un segundo empleo. Esto ocurre sobre todo en los países donde los docentes ganan menos. En Perú, el 34% de los docentes cuenta con un segundo empleo, y en Brasil esto ocurre para el 13% de los docentes. A pesar del menor número de horas trabajadas y la posibilidad de tener un segundo empleo hay que considerar que el nivel absoluto del salario en una ocupación es crucial.

[3] Si bien los docentes de algunos países de alto desempeño, como Canadá, también tienen una estructura de salarios comprimida, es importante considerar que hay otros factores en juego. Por ejemplo, en Canadá los programas de educación son altamente selectivos y la mayoría de los estudiantes de Educación pertenece al tercio superior de su clase. Además, los docentes reciben un salario alto comparado con el de personas con niveles similares de Educación desde que ingresan y pueden acceder al máximo de la escala mucho más rápido que en otros países (en general, en 12 años–15 años) (NCEE, 2018).

Gráfico 1.3 Distribución de los salarios de docentes y otros profesionales, 2014–15



Fuente: Cálculos propios basados en encuestas de hogares. Las encuestas de hogares utilizadas son PNAD 2015 para Brasil, CASEN 2015 para Chile, ENEMDU 2015 para Ecuador, ENIGH 2014 para México y ENAHO 2015 para Perú.
Notas: Se muestra la distribución no condicionada del logaritmo de los salarios mensuales.

profesionales (gráfico 1.3). Esto sugiere que en la docencia es más difícil que individuos con mejor desempeño obtengan mayores salarios, lo

cual puede desincentivar a aquellos más ambiciosos o motivados y con mayores posibilidades de sobresalir se interesen en la docencia.

Además de tener salarios bajos y comprimidos, en general las condiciones de trabajo no son atractivas para los docentes. Muchas veces la infraestructura de las escuelas latinoamericanas es deficiente en términos de equipamiento y laboratorios e incluso en términos de servicios básicos. La evaluación TERCE del año 2013 constató que, en promedio, un 20% de las escuelas de los 15 países latinoamericanos participantes en la evaluación no posee baños en buen estado, un 16% no tiene una oficina para el director, un 54% no dispone de una sala para profesores y un alarmante 74% no tiene un laboratorio de ciencias. Otro factor importante es la ubicación de las escuelas. Muchas escuelas se encuentran en zonas rurales alejadas o violentas[4] y los incentivos compensatorios con los que cuentan los docentes para trabajar en estas zonas no parecen ser suficientes para atraerlos a estas escuelas.[5]

¿Quiénes estudian Educación?

Si bien se ha señalado que pocos jóvenes de la región están interesados en convertirse en docentes, cabe preguntarse cuántos terminan estudiando Educación. Al comparar lo que ocurre en los países de la región con lo que sucede en los países de alto desempeño académico se observa que, contrariamente a lo que pasa en la región, en general en los países de alto desempeño hay un importante porcentaje de jóvenes interesados en ser docentes (panel A del gráfico 1.4). Sin embargo, la situación se invierte al observar a aquellos efectivamente matriculados en la carrera de Educación (panel B del gráfico 1.4).

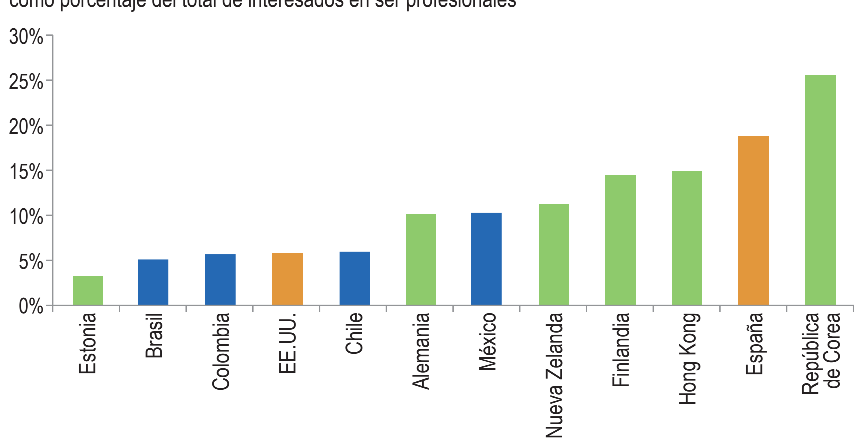
---

[4] Utilizando encuestas de hogares es posible constatar que los docentes tienden a trabajar en zonas rurales en mayor medida que otros profesionales. Ese es el caso en todos los países estudiados, excepto en México. Esto ocurre sobre todo en Ecuador, donde el 24% de los docentes trabaja en zonas rurales, mientras que el 9% de los otros profesionales lo hace. En Perú, dichos porcentajes son el 14% y el 4% respectivamente, y en Brasil, el 10% y el 3% respectivamente.

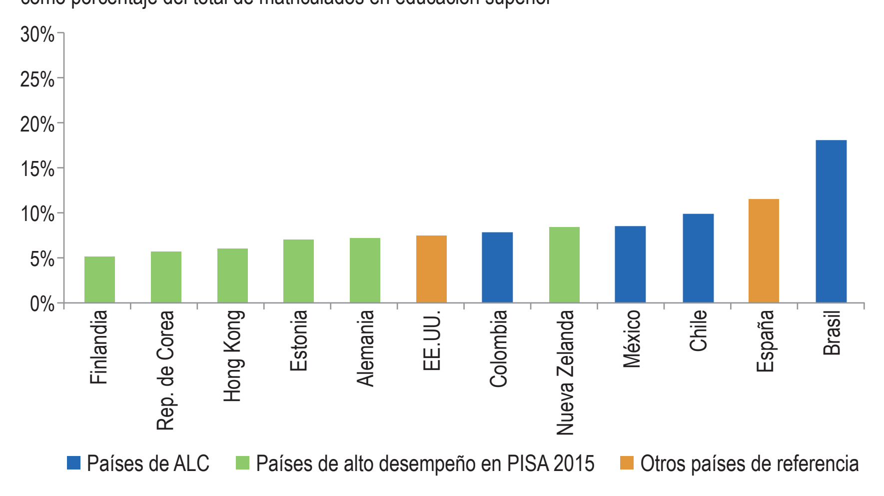
[5] Esto puede verse reflejado en las diferencias que hay entre los profesores de zonas rurales y los de zonas urbanas. Un indicador es el porcentaje de maestros noveles que hay en cada zona. Debido a que estos maestros tienen una menor capacidad para elegir el lugar donde quieren enseñar, un mayor porcentaje de este tipo de maestros en una zona sugiere que esa zona es menos deseable. Según Bertoni et al. (2018), el porcentaje de maestros nóveles es mayor en zonas rurales que en zonas urbanas en Chile (el 26% y el 22%, respectivamente), en Colombia (el 23% frente al 12%) y en Perú (el 42% frente al 23%).

Gráfico 1.4 Interés y matrícula en Educación





Panel B. Matriculados en Educación
como porcentaje del total de matriculados en educación superior



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2015 y UNESCO UIS.Stat. 2013, 2014 y 2015.
Notas: El porcentaje de interesados en Educación se calcula como la razón entre el número de jóvenes que, en PISA 2015, reportan estar interesados en ser docentes y los que reportan que quieren ser profesionales. El porcentaje de matriculados en Educación proviene de la base UNESCO UIS. Stat., y es la razón entre el número de jóvenes matriculados en alguna carrera de Educación y el número de jóvenes matriculados en la educación superior. Dentro de los países para los cuales hay información en la UNESCO UIS.Stat para 2013, 2014 o 2015 y que participaron en PISA 2015, se seleccionaron los países de América Latina, los países de alto desempeño académico en esa prueba según el National Center on Education and the Economy (NCEE), y además España y Estados Unidos como países de referencia adicionales.

En los países de alto desempeño, los matriculados en carreras de Pedagogía constituyen un porcentaje bajo de todos los matriculados en educación superior. Esto es reflejo de la alta selectividad en el ingreso a

programas de formación docente que existe en varios de estos países. Por ejemplo, en Finlandia y Singapur solo logra ingresar a estos programas menos del 13% de los postulantes, todos ellos fueron parte del tercio superior de su clase durante la secundaria (Auguste et al., 2010). En cambio, en los países de la región es mayor el número de matriculados en carreras de Pedagogía como porcentaje de los matriculados en educación superior. Esto a pesar del menor interés que expresan los jóvenes de la región en convertirse en docentes.[6]

Entonces, la carrera de Educación parece ser una opción de refugio para muchos jóvenes de la región. Por cierto, hay jóvenes que entran a ella por vocación, pero también hay muchos que se matriculan por ser una carrera relativamente más accesible. A diferencia de lo que ocurre en los países de alto desempeño, los datos confirman que, efectivamente, la carrera de Educación es una de las de más fácil acceso en la región. En 2016, el 36% de los estudiantes de Educación en Chile estaba matriculado en programas que no requieren rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU) para ser admitido (panel A del gráfico 1.5).[7] En contraste, esto ocurría solo para el 23% de los estudiantes matriculados en otras carreras. Asimismo, en Perú, la tasa de admisión es mucho mayor para la carrera de Educación que para otras carreras: en 2016, el 69% de los postulantes universitarios a la carrera de Educación fue admitido mientras que en otras carreras universitarias esa cifra se ubicó en el 40% (panel B del gráfico 1.5). Datos para Brasil sugieren que muchos jóvenes optan por la docencia por descarte en lugar de por vocación. En 2008, se les preguntó a los estudiantes de Educación a punto de egresar cuál era la razón principal por la que habían elegido esa carrera. Un 20% respondió que lo había hecho para tener una alternativa en caso de no contar con la posibilidad de otro trabajo y un 9% contestó que era la única opción de estudio cerca de su domicilio.[8]

---

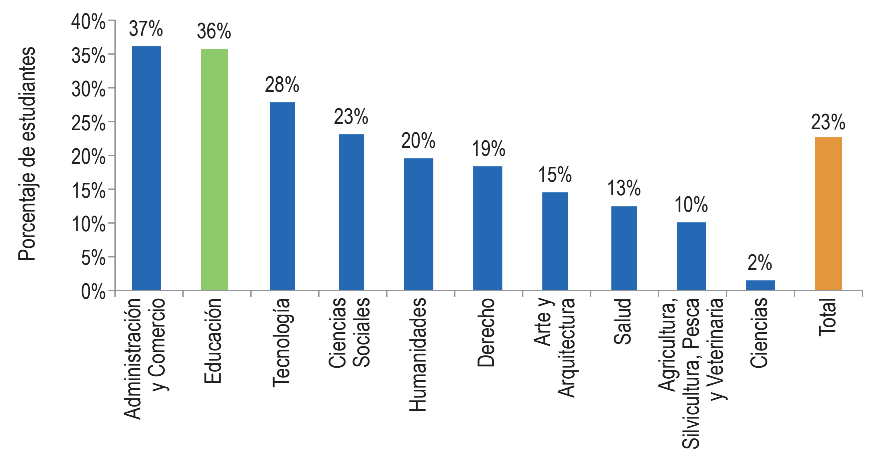
[6] Si bien las cohortes de los paneles A y B del gráfico 1.4 no son las mismas, el desfase temporal no es muy grande: alrededor de dos años, dependiendo de a qué edad se empiece la educación superior en cada país. Por lo tanto, resulta razonable realizar comparaciones entre ellas. Por otro lado, es interesante señalar que los patrones hallados para la carrera de Educación no se encuentran para la carrera de Ingeniería. El interés de los jóvenes de la región por esa carrera es comparable al porcentaje de matriculados en la misma.

[7] La PSU es una prueba estandarizada para el proceso de admisión a la educación universitaria en Chile. No todos los programas exigen la PSU.

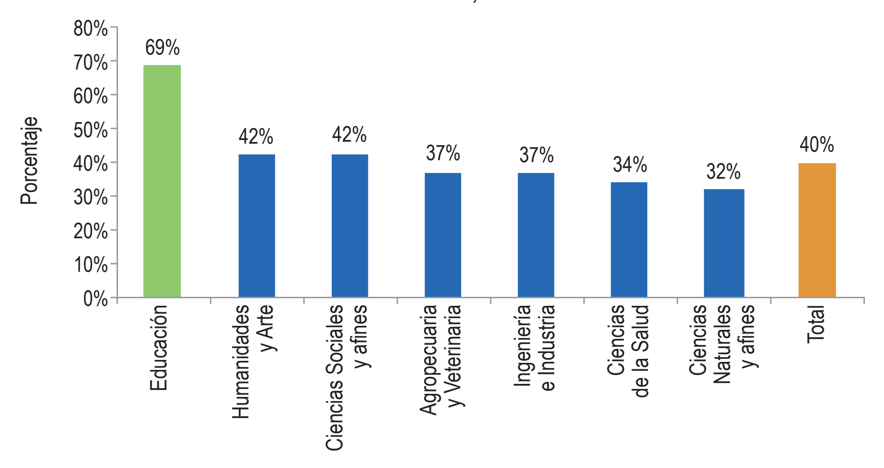
[8] Cálculos propios basados en ENADE (2008).

Gráfico 1.5 Selectividad en la educación superior

Panel A. Estudiantes matriculados en programas que no requieren PSU en Chile, 2016



Panel B. Tasa de admisión a universidades en Perú, 2016



Fuente: Para Chile, INDICES del Consejo Nacional de Educación (CNED); para Perú, Ministerio de Educación del Perú (Minedu).
Notas: Panel A: Se incluye a los estudiantes universitarios de primer año. Panel B: La tasa de admisión es la razón entre la cantidad de jóvenes que fueron admitidos para seguir una carrera universitaria y la cantidad de jóvenes que postularon a la carrera.

Dada esta situación, no es sorprendente que, en general, los estudiantes de secundaria de América Latina y el Caribe que están interesados en ser docentes tengan un desempeño académico más bajo que otros estudiantes de secundaria en la prueba PISA. El caso más extremo es Perú, donde los jóvenes interesados en ser docentes obtienen un puntaje un 12% menor que los demás jóvenes. En cambio, en casi todos los países de alto desempeño los interesados en ser docentes obtienen un

Gráfico 1.6 **Brecha en el puntaje de la prueba PISA entre jóvenes interesados en ser docentes y otros estudiantes, 2015**

Brecha
15%
10%
5%
0%
–5%
–10%
–15%
Perú
Colombia
Costa Rica
Brasil
México
Chile
España
Uruguay
Rep. Dominicana
Trinidad y Tobago
N. Zelanda
Canadá
Singapur
Países Bajos
Hong Kong
Estonia
Rep. de Corea
EE.UU.
Finlandia
Japón
Taiwán
Alemania

Países de ALC
Países de alto desempeño en PISA 2015
Otros países de referencia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2015.
Notas: La brecha se calcula como la diferencia en el puntaje promedio obtenido en la prueba de Ciencias de PISA 2015 entre aquellos jóvenes interesados en ser docentes y los demás estudiantes, como porcentaje del puntaje obtenido por los primeros. Los países seleccionados son todos los países de América Latina que participaron en PISA 2015, los países de alto desempeño académico en esa prueba según el National Center on Education and the Economy (NCEE), y además España y Estados Unidos como países de referencia adicionales.

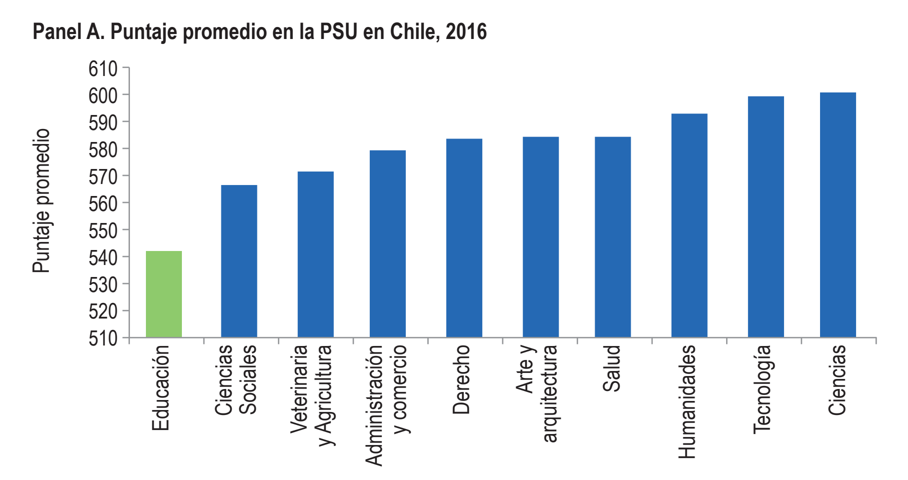
puntaje mayor, y en los pocos países donde eso no ocurre la diferencia es pequeña (gráfico 1.6).[9]

La ventaja que brindan los datos de la prueba PISA es que abren la posibilidad de comparar muchos países. Sin embargo, no permiten analizar la diferencia importante que existe entre quienes dicen querer estudiar cierta profesión y quienes realmente terminan estudiándola. Para comparar el desempeño académico de los estudiantes de las carreras de Educación con los de otras carreras profesionales se ha recurrido a datos de las pruebas nacionales de Chile y Colombia. Las pruebas estandarizadas en ambos países indican que los jóvenes que entran a estudiar Pedagogía tienen un rendimiento académico bastante inferior al de sus pares que estudian leyes o ingeniería (véase el gráfico 1.7). En Chile se usaron datos de los alumnos que rindieron la PSU. En promedio, los estudiantes que se matricularon en carreras de Educación obtuvieron los puntajes más bajos de ingreso a la universidad. Para al

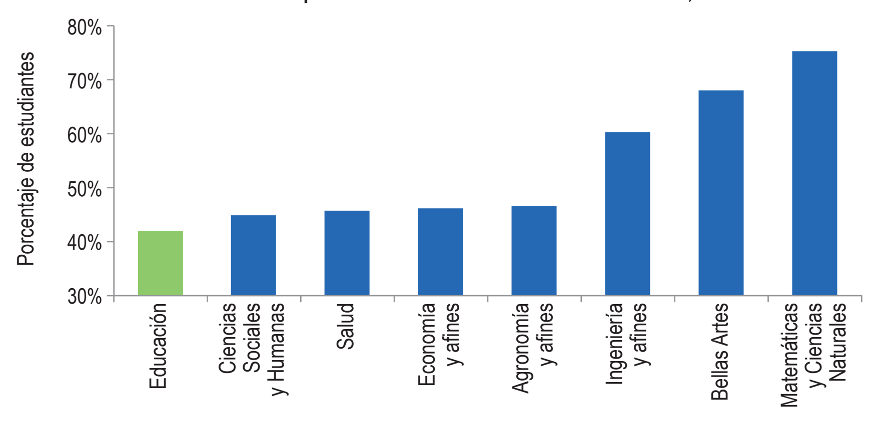
[9] Un patrón similar se encuentra si se restringe el grupo de comparación a aquellos interesados en otras profesiones.

Gráfico 1.7 Desempeño académico de los estudiantes de educación superior

Panel A. Puntaje promedio en la PSU en Chile, 2016



Panel B. Estudiantes con desempeño alto o medio en Saber 11 en Colombia, 2016



Fuente: Para Chile, INDICES del Consejo Nacional de Educación (CNED); para Colombia, Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) del Ministerio de Educación.

Notas: Panel A: La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es una prueba estandarizada para el proceso de admisión a la educación universitaria. La PSU se expresa en una escala de promedio de 500 puntos y una desviación estándar de 110, con un puntaje mínimo de 150 y un máximo de 850 puntos. Se incluyen solo los estudiantes universitarios de primer año que están en programas que exigen la prueba PSU. Panel B: Saber 11 es una prueba que los estudiantes del último año de educación secundaria deben rendir para acceder a la educación superior. Comprende Matemáticas, Lectura Crítica, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Ciudadanas, e Inglés. Se incluyen solo los estudiantes universitarios que están cursando el primer semestre.

caso de Colombia se utilizó información de la prueba Saber 11, que es una evaluación estandarizada dirigida a estudiantes del último año de la educación secundaria y constituye un requisito para ingresar a la educación superior. Mientras que el 41% de los estudiantes de Pedagogía consiguió un puntaje alto o medio en esta prueba, esto ocurrió para el

49% de los estudiantes de economía, para el 60% de los de ingeniería y para el 75% de los de matemáticas y ciencias naturales. De hecho, la carrera de Educación es la que cuenta con menor proporción de estudiantes que logran un puntaje alto o medio dentro de todas las carreras universitarias.

Estos antecedentes deberían ser causa de alarma porque son una señal del bajo prestigio de la profesión docente en la región. Ser profesor en América Latina no es una carrera atractiva para los jóvenes talentosos desde el punto de vista académico. No se puede descartar el hecho de que muchos de los futuros docentes entran a estudiar Educación precisamente por ser una carrera más accesible en el aspecto académico y no necesariamente porque tienen vocación pedagógica. Si bien hay más factores en juego, es difícil contar con docentes efectivos si solo se interesan por la profesión docente los individuos de menor rendimiento académico. Como se ha señalado antes, los países de alto desempeño estudiantil logran que jóvenes talentosos desde el punto de vista académico se dediquen a la docencia. Los altos estándares de admisión de la carrera de Educación son un factor que contribuye a esto. Sin embargo, cabe notar que el aumento de la selectividad de la carrera de Educación es un proceso que requiere tiempo. Además, es esperable que para lograr los efectos deseados la medida deba estar acompañada de otros factores clave. Es importante contar con programas de formación inicial docente de calidad donde los futuros maestros puedan desarrollar su potencial y adquieran las habilidades necesarias, así como con programas de apoyo y estímulos adecuados en las escuelas.[10]

La formación inicial docente no logra preparar a los futuros maestros

Además de que los jóvenes más talentosos tienen escaso interés en seguir la carrera docente, la formación inicial o previa al servicio no logra mejorar la situación. Salvo algunas excepciones, hoy en día la formación inicial docente (FID) en la región se dicta en el nivel de educación superior, como

[10] La relevancia del contexto puede ayudar a explicar el contraste entre lo que hacen los países de alto desempeño académico y lo que muestra la evidencia para Estados Unidos. Estudios para ese país encuentran que tener mayores puntajes en las pruebas de admisión universitarias o provenir de universidades más selectivas no predice una mayor efectividad docente o predice solo una pequeña parte de esta (Clotfelter et al., 2010; Harris y Sass, 2011; Jacob, 2017; Kane et al., 2008; Murnane y Steele, 2007).

Cuadro 1.1 Instituciones que pueden formar docentes

	Instituciones que brindan formación inicial docente		
	Escuelas Normales	**Institutos Superiores**	**Universidades**
Argentina		✓ 4 años	✓ (grados 7–12) 4 años
Brasil[a]	✓		✓ 4 años
Chile[b]			✓ 4 a 5 años
Colombia	✓ (hasta grado 5) 2 a 3 años		✓ 4 a 5 años
Ecuador[c]		✓	✓ 4 años
México	✓ (hasta grado 9) 4 años		✓ 4 años
Perú		✓ 5 años	✓ 5 años

Fuente: OREALC-UNESCO (2017) y Rivas (2015).
Notas:
[a] En Brasil, dentro de las universidades se considera a todas las instituciones de educación superior: universidades, facultades, centros universitarios, institutos federales (IF) y CEFET. Solo el 3% de la matrícula de FID se encuentra en los dos últimos.
[b] En Chile, existen 15 Institutos Profesionales (IP) y 2 Centros de Formación Técnica con FID. En 2014 se estableció que los IP ya no ofrecerían FID, y actualmente están terminando de formar a las últimas cohortes.
[c] En Ecuador, existen cinco Institutos Superiores Interculturales Bilingües y un Instituto Superior Pedagógico.

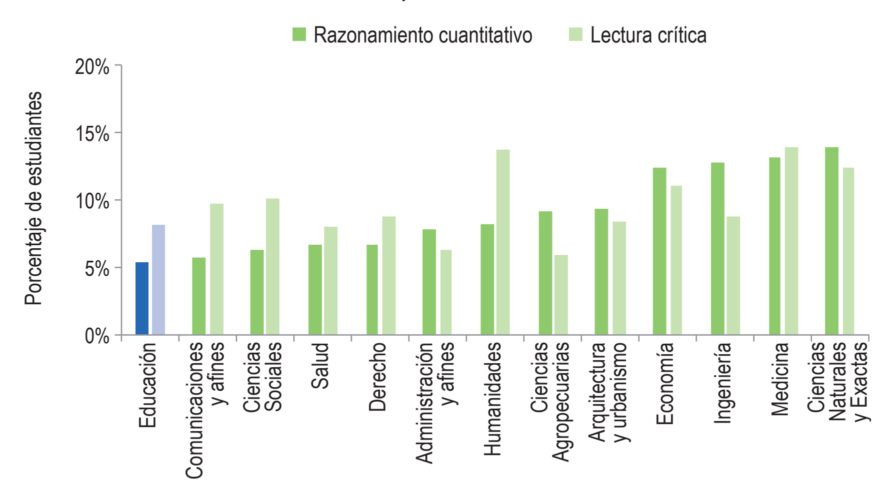
en otras carreras profesionales (Vaillant, 2013). Sin embargo, existe diversidad en la oferta formativa para docentes en distintos países de la región. El cuadro 1.1 muestra estas diferencias. En la actualidad en Chile y Ecuador las carreras de Educación se imparten casi totalmente en universidades. En los demás países, la FID se puede dar tanto en escuelas normales o institutos pedagógicos de nivel superior como en universidades.

Existe evidencia de que el desempeño académico de los jóvenes al terminar la formación docente es menor al de otros egresados de educación superior (gráfico 1.8). Sin embargo, esto puede deberse a que, como se ha indicado antes, los jóvenes que ingresan a estudiar docencia ya tienen un desempeño académico menor que el de los demás. Es decir, es difícil distinguir cuánto de la preparación de los estudiantes al finalizar la carrera se debe a sus habilidades iniciales y cuánto se debe a la formación recibida. Por lo tanto, esta evidencia no es conclusiva sobre la calidad de la formación docente. Además, tampoco constituye un buen indicador porque no es claro estas pruebas estén midiendo las habilidades relevantes para ser un docente efectivo.

Gráfico 1.8 Rendimiento académico de los egresados de Educación y otros egresados de educación superior



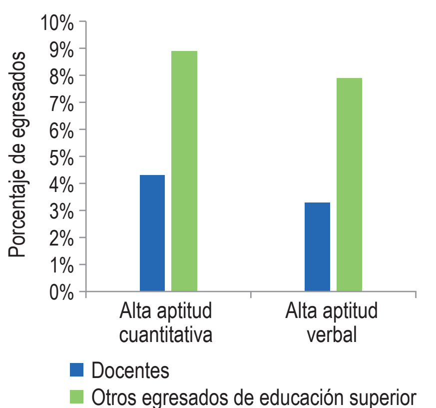
Panel A. Estudiantes con alto nivel de desempeño en Saber Pro en Colombia, 2017



Panel B. Puntaje promedio en ENADE en Brasil, 2014

Puntaje promedio
60
50
40
30
20
10
0
Educación
Ciencias Sociales
Tecnología
Arte y Arquitectura
Ciencias Básicas
Computación
Ingeniería

Panel C. Egresados de educación superior con alto nivel de desempeño en PIAAC en Chile, 2014



Fuente: Para Colombia, ICFES; para Brasil, INEP; para Chile, OCDE.
Notas: Panel A: Saber Pro es el examen de egreso de educación superior en Colombia. En este examen, las pruebas de razonamiento cuantitativo y lectura crítica son comunes a todas las carreras. Se considera un alto nivel de desempeño a los dos niveles más altos (entre cuatro). Las carreras están ordenadas según el porcentaje de estudiantes con alto desempeño en razonamiento cuantitativo, de menor a mayor. Panel B: ENADE es el examen de egreso de educación superior en Brasil. En el gráfico se considera solo el componente genérico del examen, común a todas las carreras. El año 2014 es el último año para el cual se dispone de información para estudiantes de Educación. Panel C: PIAAC es una prueba internacional que mide las habilidades de los adultos. Se considera un alto nivel de desempeño a los dos niveles más altos (entre seis).

Para evaluar las aptitudes específicas esperadas de los egresados de educación se ha recurrido a los exámenes de egreso diseñados exclusivamente para ellos. Chile, México y Perú cuentan con este tipo de exámenes. Cabe señalar que los puntajes de estos exámenes no necesariamente capturan la efectividad docente.[11] No obstante, vale la pena analizar si la formación docente está generando los resultados que los mismos gobiernos establecen como esperados. En Chile hasta 2015 los estudiantes de programas de formación inicial podían tomar de manera voluntaria la prueba de egreso Inicia.[12] El nivel de participación de los egresados estuvo en torno del 40% en los primeros años de su implementación para luego bajar a casi el 10% en 2014. Probablemente los estudiantes que elegían rendir la prueba eran aquellos que esperaban tener mejores logros. A pesar de esto, los resultados son muy desalentadores. En 2014 solo un 25% obtuvo más de dos tercios de los conocimientos esperados, tanto en los ámbitos disciplinarios como en los pedagógicos (Mineduc, 2013 y 2015).

Asimismo, en México los resultados de los exámenes generales de conocimiento de las escuelas normales de 2013 muestran que una gran proporción de los estudiantes de Educación próximos a egresar tiene un nivel de conocimientos considerado insuficiente. Las proporciones van desde el 31% para los profesores de educación secundaria con especialidad en matemáticas hasta el 67% para los de educación primaria intercultural bilingüe (entre los de educación primaria la cifra se ubica en el 43%) (INEE, 2015a).

En Perú, en tanto, en 2014 se llevó a cabo una evaluación a los egresados de los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) que reveló que solo el 7% de ellos alcanzó el nivel esperado en razonamiento matemático mientras que en comprensión de textos la cifra llegó al 15% (gráfico 1.9). La situación de los egresados de Educación de las universidades es mejor, pero no sustancialmente. En el concurso de ingreso a la carrera docente de 2015 el porcentaje de postulantes que desaprobaron las pruebas fue del 90% entre los egresados de ISP y del 80% entre los egresados de universidades.

---

[11] Por ejemplo, Alfonso et al. (2015) encuentran que la prueba chilena Inicia no es un predictor consistente de la efectividad docente, aunque el componente pedagógico de esta prueba muestra mayor robustez en su asociación con el aprendizaje de los estudiantes en matemáticas.

[12] En la nueva ley de la carrera docente de 2016, se reemplazó la prueba Inicia por dos evaluaciones obligatorias: una al inicio de la formación inicial docente y otra al menos un año antes del egreso. En 2017 los estudiantes rindieron por primera vez dichas evaluaciones.

Gráfico 1.9 Resultados de la evaluación nacional al egreso de los Institutos Pedagógicos Superiores en Perú, 2014

Porcentaje de egresados
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
Comprensión de textos: 62% / 23% / 15%
Alfabetización matemática: 90% / 3% / 7%
Conocimiento del estudiante: 9% / 56% / 35%
Enfoque pedagógico: 39% / 43% / 18%
Inicial Intermedio Esperado

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Minedu.

Como se mencionó antes (véase el recuadro 2, en la introducción), es difícil tener indicadores de la efectividad docente y, por lo tanto, es difícil evaluar la capacidad de la formación inicial docente para preparar maestros efectivos. Sin embargo, uno de los factores señalados que inciden de manera más consistente en la efectividad docente es el conocimiento del docente de la materia que este enseña. El estudio de Balcázar y Ñopo (2015) para Colombia puede arrojar luz acerca de cómo la formación inicial docente prepara a los docentes en ese aspecto. Los autores estiman cuánto desarrollan sus aptitudes cuantitativas los estudiantes de Educación durante su formación en comparación con los estudiantes de otras carreras. Para esto usan datos de dos exámenes estandarizados: uno que se toma al finalizar la educación secundaria (Saber 11) y otro que se rinde al finalizar la educación superior (Saber Pro). Los autores encuentran que a lo largo de la carrera las capacidades cuantitativas de los estudiantes de Educación empeoran (o no mejoran tanto) en comparación con lo que sucede para los estudiantes de otras carreras. Ese es el caso incluso para aquellos estudiantes de Educación que se especializan en matemáticas, lo cual sugiere que estos estudiantes podrían no estar aprendiendo lo suficiente.

Parte de la explicación puede radicar en los cursos que toman los estudiantes de Educación que se preparan para ser docentes de matemáticas. Schmidt et al. (2007) hallan evidencia en esta dirección para México. Con base en una muestra de instituciones formadoras de docentes en seis

países, los autores comparan los conocimientos y los planes de estudio de los estudiantes que se preparan para ser profesores de educación secundaria con especialización en matemáticas y encuentran que el desempeño de los futuros profesores de matemáticas mexicanos está por debajo del de los demás países (Alemania, Bulgaria, Estados Unidos, República de Corea y Taiwán) en la mayoría de las áreas de matemáticas en las que fueron evaluados. Además, establecen que los planes de estudio de las instituciones mexicanas dedican pocos cursos al dominio de la disciplina: mientras en Bulgaria, República de Corea y Taiwán los futuros profesores toman entre un 70% y un 80% de los cursos avanzados de matemáticas, los futuros profesores mexicanos toman menos de la mitad.

El factor más robustamente asociado a la efectividad docente es la experiencia durante los primeros años de ejercicio docente (Araujo et al., 2016; Chingos y Peterson, 2011; Hanushek et al., 2005; Kane et al., 2006; Rivkin et al., 2005). De ello se puede deducir la gran relevancia de la presencia de prácticas en las escuelas durante la formación inicial docente. Desafortunadamente, esto no parece darse de manera satisfactoria en la región. Por ejemplo, un estudio reciente de la UNESCO critica la fragmentación y la insuficiencia de los contenidos, la desconexión entre la teoría y la práctica y la limitada presencia de prácticas en las escuelas (OREALC-UNESCO, 2013; Vaillant, 2012). Aspectos similares se mencionan, también, en los estudios de Gatti y Sá Barreto (2009) para Brasil, Seckel (2016) para Chile, INEE (2015b) para México y Díaz (2015) para Perú.

En Brasil existe una preocupación particular por el crecimiento de la formación docente a distancia.[13] A pesar de que la ley establece que la FID debe ser preferiblemente presencial, la modalidad a distancia ha crecido de modo notable en los últimos años y hoy en día casi un 40% de los jóvenes que estudian Pedagogía está matriculado en programas de educación a distancia (gráfico 1.10). El análisis de Barreto (2015) sobre la FID en Brasil concluye que la expansión de la formación docente a través de ese tipo de programas es preocupante, ya que en los cursos a distancia se observa improvisación en el contenido pedagógico, la infraestructura de apoyo y el acompañamiento a los estudiantes. Otro estudio también advierte sobre las menores exigencias académicas y la

[13] Cabe precisar que este diagnóstico se basa en cómo se lleva a cabo la formación inicial docente a distancia en la actualidad. Probablemente esta pueda ser más efectiva si se incorporan técnicas y diseños novedosos aprovechando las nuevas tecnologías.

Gráfico 1.10 Matriculados en programas de educación a distancia en Brasil, como porcentaje del total de matriculados

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Sinopse Estatística da Educação Superior* 2015 y 2016 del INEP.

débil preparación para la interacción personal (Gatti et al., 2011). Además, por lo señalado antes, resulta especialmente preocupante la poca importancia que se le da al componente práctico en estos programas (Almeida et al., 2012). Por supuesto, esto no significa que la educación a distancia sea necesariamente de mala calidad. De hecho, la formación a distancia puede ser una herramienta muy poderosa para la formación de maestros. Para ello es necesario que se aumenten las exigencias académicas, se articulen adecuadamente los contenidos, se exploten las nuevas tecnologías de manera que se minimicen las limitaciones impuestas por la distancia y se incluya un componente presencial al menos para las prácticas en el aula.

En general, los expertos coinciden en que los planes de estudio de las instituciones formadoras de docentes en la región suelen ser de baja calidad (OREALC-UNESCO, 2013; Vaillant, 2012). Asimismo, los formadores de docentes parecen no estar preparados adecuadamente. En Chile, muchos de estos formadores solo tienen una experiencia previa como docentes de cinco años (Vaillant, 2013). De modo similar, los formadores de docentes en Perú no cuentan con una experiencia significativamente superior a la de otros profesores y muchas veces la preparación en el área de su especialidad es muy pobre (Díaz, 2015). En el caso mexicano se resalta la poca investigación que realizan los formadores de docentes, razón por la cual no poseen la capacidad de transmitir competencias de investigación a sus estudiantes. Un causante de esto es

la falta de recursos. Las escuelas normales mexicanas carecen de los recursos necesarios para atraer a una planta docente de mayor calidad. Además, no se logra establecer un proceso de nombramientos competitivo debido a la fuerte oposición del sindicato (Santibáñez, 2007).

En resumen, se observa que en la región la profesión docente no logra atraer a buenos candidatos, e incluso en muchos casos constituye una opción de refugio, y que la formación inicial docente no logra preparar de manera adecuada a los futuros docentes. En ese sentido, es posible concluir que en la actualidad la profesión docente sufre de bajo prestigio, al menos si se la compara con la mayoría de las otras profesiones. Esto contrasta con la extraordinaria relevancia social de la labor docente.

¿Cómo se ha llegado a esta situación?

El estado actual de la profesión docente choca con el prestigio del que solían gozar los docentes hace unos 60 años.

Hasta mediados del siglo XX, ser maestro de escuela era una profesión que otorgaba prestigio social. En muchas comunidades, tanto urbanas como rurales, el docente era una figura de autoridad que contaba con un conocimiento superior al de la mayoría de la población. Las instituciones tradicionales formadoras de docentes eran las escuelas normales. La formación que brindaban era de nivel secundario (con excepción de Perú, donde era de nivel superior). Ese nivel de formación era muy valorado en una época donde la cobertura de la educación secundaria era muy limitada (Acosta, 2012; Helg, 1987). Incluso se sabe que en algunos países la formación normal era muy selectiva y prestigiosa. Esto no estaba relacionado con el nivel socioeconómico de los alumnos, pues muchos de ellos eran de niveles socioeconómicos bajos y medios que podían acceder a la educación normal gracias a los sistemas de becas existentes (Arnaut, 1996; Ávalos, 2004; Contreras, 2014; González, 2009; Robles, 2004). En algunos lugares la reputación de los docentes era tan elevada que un profesor podía oficiar de juez de paz o notario (Contreras, 2014; Helg, 1987).

Entonces, ¿cómo se ha llegado a la situación actual? ¿Por qué muchos de los nuevos docentes tienen menor rendimiento académico si se los compara con otros jóvenes profesionales? ¿Por qué los salarios son tan bajos? Está claro que el alto prestigio de la profesión docente no logró mantenerse luego de las profundas transformaciones que experimentaron las sociedades latinoamericanas el siglo pasado. En los inicios

de la profesión docente, a fines del siglo XIX, los sistemas educativos recién se estaban fundando y las sociedades latinoamericanas eran mucho menos complejas de lo que son ahora. Aunque no hay respuestas definitivas, existen dos tendencias que a lo largo de la historia reciente contribuyeron a provocar el estado actual de la docencia en América Latina, y a deteriorar el prestigio de la profesión.

La primera es que la rápida expansión de la cobertura escolar produjo trastornos importantes en la profesión docente. Para hacer frente a la incorporación de miles de estudiantes nuevos, los países de la región también tuvieron que incorporar, en muy poco tiempo, a miles de profesores nuevos para atender esa enorme demanda. Para generar esa masa crítica de nuevos docentes se aumentaron los programas de formación inicial, pero muchas veces sin cuidar la calidad de la instrucción debido a la premura de instalar rápidamente a esos nuevos maestros en las escuelas. Y mientras la "fábrica de formación" de nuevos docentes comenzó a operar a toda máquina, los salarios de los maestros se redujeron aún más, en parte como consecuencia de las crisis económicas que América Latina sufrió en los años ochenta.

La segunda tendencia que ha afectado el prestigio de la profesión docente se relaciona con los profundos cambios sociales y culturales que ha experimentado el mercado laboral femenino en las últimas décadas. Desde los inicios de la profesión docente hasta la actualidad la docencia ha sido una profesión mayoritariamente femenina. Sin embargo, hace un siglo ser profesora era una de las pocas labores profesionales abiertas a las mujeres y seguramente muchas mujeres talentosas se convertían en maestras de escuela. Pero hoy la situación es muy distinta, ya que las transformaciones sociales de las últimas décadas han llevado a que en la actualidad muchas de las mujeres más preparadas busquen carreras profesionales más lucrativas y prestigiosas que la docencia, y ello ha impactado en la calidad docente.

Con el fin de entender cómo se ha llegado a la situación actual de bajo prestigio de los docentes, los capítulos siguientes examinan de qué manera estas dos tendencias históricas han contribuido al desprestigio docente.



El impacto de la rápida expansión de la cobertura escolar en la profesión docente

La rápida expansión de la cobertura escolar tuvo lugar sin cuidar la calidad de la formación docente ni las remuneraciones de los maestros.

Expansión escolar

Durante el siglo XX los países de la región experimentaron una fuerte expansión de la cobertura escolar. El acceso a la educación básica ha sido una política pública constante que la mayoría de los países de la región comenzó a implementar de forma sostenida desde fines del siglo XIX (gráfico 2.1). Pero fue a mediados del siglo XX que la expansión educativa se aceleró de manera pronunciada. Como se observa en el gráfico 2.2, aproximadamente desde ese período el número de alumnos matriculados en primaria y secundaria se incrementó de un modo vertiginoso. En primaria, el aumento de la matrícula siguió muy de cerca el de la población en edad de asistir a ese nivel educativo. Llama la atención este logro, especialmente porque la expansión poblacional en América Latina en esa época fue explosiva: entre 1950 y 1980 la tasa de crecimiento demográfico casi duplicó a la que existía en la segunda mitad del siglo XIX. Esto se debió, principalmente, a la reducción de la mortalidad infantil, conseguida a partir de los avances de la medicina para combatir enfermedades infecciosas y parasíticas que solían diezmar a la población infantil. Además, las tasas de fecundidad de la región siguieron siendo altas hasta mediados de la década de 1960 (Brea, 2003). Esto significó una creciente cantidad de niños y jóvenes que debían ser educados.

En secundaria, el crecimiento de la matrícula fue aún más rápido que el crecimiento de la población en edad de asistir a ese nivel educativo

Gráfico 2.1 Tasa de cobertura de educación primaria y secundaria

Porcentaje

Primaria – Países desarrollados
Primaria – América Latina y el Caribe
Secundaria – Países desarrollados
Secundaria – América Latina y el Caribe

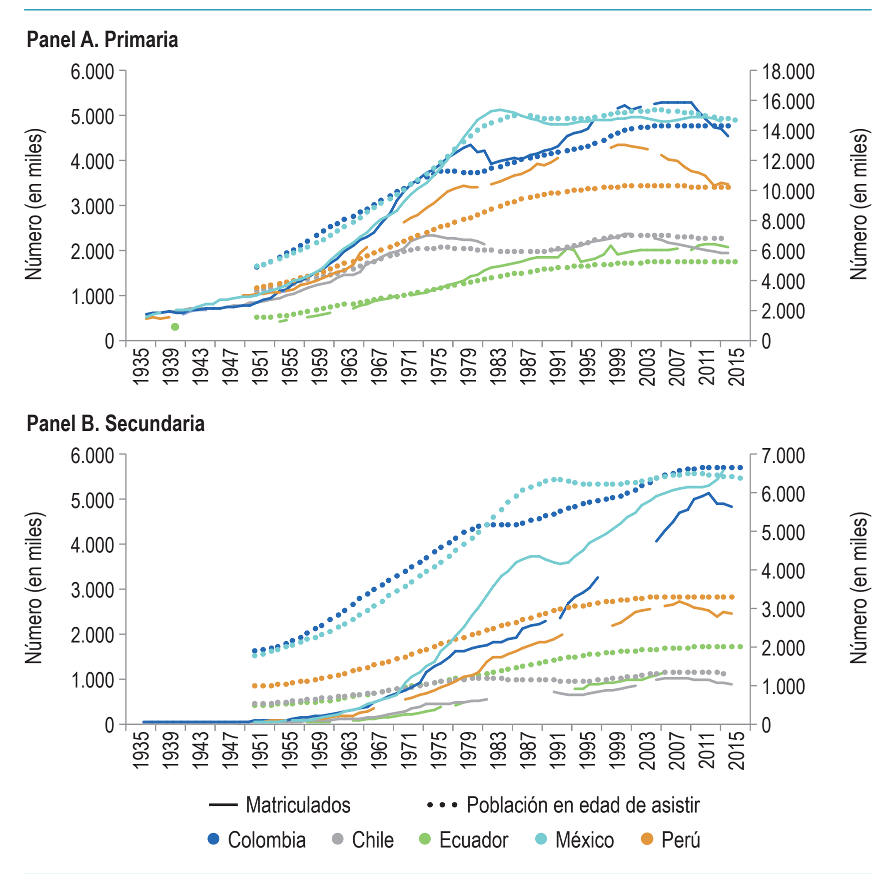
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Barro y Lee (2013).
Notas: La tasa de cobertura utilizada es la tasa bruta de matrícula ajustando por la repetición de grados. La tasa bruta de matrícula se define como el número de personas matriculadas en un nivel educativo dividido por el número de personas en el grupo de edad que debe asistir a ese nivel educativo según la regulación nacional.

durante la segunda mitad del siglo XX (gráfico 2.2). Esto se ve reflejado en el aumento acelerado de la tasa de cobertura escolar para ese nivel educativo durante ese período que se observa en el gráfico 2.1. Mientras en 1950 solo un 6% de los jóvenes latinoamericanos asistía a la escuela secundaria, 40 años después la cobertura ya alcanzaba al 43% de esa población escolar.

Hay dos factores que contribuyeron de manera decisiva a esta extraordinaria expansión educativa. El primero se origina en las olas de migración del campo a la ciudad que transformaron las sociedades latinoamericanas a partir de comienzos del siglo XX. A inicios de ese siglo solo el 10% de los habitantes de América Latina residía en zonas urbanas. Sin embargo, hacia 1950 ese porcentaje había aumentado al 41%, y desde entonces el proceso se aceleró aún más. Para 2000 el 75% de la población latinoamericana ya vivía en ciudades. La concentrada urbanización de la región contribuyó a que la oferta educativa estuviera más disponible para toda la población, y también a un menor costo (Astorga, Berges y Fitzgerald, 2005). No era lo mismo construir decenas o cientos de escuelas para comunidades rurales apartadas que edificar un puñado de colegios en barrios citadinos que concentraban un número mucho mayor de habitantes.

Si bien la expansión de la educación se benefició de este proceso de urbanización, hubo un segundo factor que probablemente fue aún más determinante: el papel preponderante que desempeñó el Estado a

Gráfico 2.2 Alumnos matriculados en primaria y secundaria y población en edad de asistir a esos niveles educativos



Fuente: Para Colombia, Duarte (2003) y EdStats del Banco Mundial; para Chile, PIIE (1984) y Ministerio de Educación; para Ecuador, Junapla (1979), Luna (2014), OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (1994) y EdStats del Banco Mundial; para Perú, Contreras (2014), Minedu (2004), Webb y Fernández-Baca (1991) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Datos de población para todos los países del Centro Latinoamericano de Desarrollo (CELADE).
Notas: Los datos para México se muestran en el eje vertical secundario. Para los demás países se muestran en el eje principal.

la hora de aumentar la cobertura escolar. No hay que olvidar el enorme y consciente esfuerzo que realizaron los gobiernos de casi todos los países de la región para impulsar la inclusión escolar a partir de la década de 1950. Estas políticas públicas se enmarcaban dentro del paradigma del “desarrollismo” y la “teoría de la dependencia” asociada a él que en esa época predominaba en América Latina. Este paradigma postula una dualidad en la que los países desarrollados se especializan en la producción industrial de alto valor agregado y los países en desarrollo se especializan en la producción de materias primas y están subordinados

a los primeros. Sobre la base de este diagnóstico se recomienda que los gobiernos de los países en desarrollo promuevan la industrialización a partir de la sustitución de importaciones (Cardoso y Faletto, 1969; Prebisch, 1951). El logro de ese objetivo requería mano de obra calificada y un mercado interno más amplio, para lo cual la educación era crucial. Estos postulados alimentaron en gran parte el esfuerzo estatal por educar a más jóvenes de la región. Tanto es así que la participación estatal en la educación pública era muy alta: en los inicios de la década de 1970 concentraba entre el 77% y el 92% de toda la matrícula en los siete países analizados.[1]

La expansión de la cobertura fue, en casi todos los países de la región, una política deliberada impulsada "desde arriba". Decisiones políticas como el establecimiento de la obligatoriedad de la educación primaria, la eliminación de los exámenes de ingreso para la enseñanza secundaria, la entrega gratuita de textos escolares y la implementación de programas de alimentación en las escuelas para los sectores más vulnerables contribuyeron de manera decisiva a aumentar la escolarización en América Latina (Jiménez, 2006; Luna, 2014; Portela de Oliveira y Cardoso de Araujo, 2005).

Por ejemplo, en Brasil, en 1934 solo eran gratuitos y obligatorios los primeros cuatro años de educación primaria. Sin embargo, en los años siguientes comenzó a extenderse la gratuidad para los demás grados. En 1967 se estableció que todos los niños de entre siete y 14 años tenían que asistir de forma obligatoria y gratuita a la escuela (OEI y MEC/INEP, 2002). A inicios de los años cuarenta, Perú contaba con acceso universal para los primeros seis años de educación, pero en 1968 el país amplió la escolaridad hasta los nueve años de estudios (Cubas, 2011). En Ecuador, los años de educación obligatoria aumentaron de seis años en 1966 a nueve años en 1977; mientras que en Chile se pasó de cuatro años de educación obligatoria en 1920 a seis años en 1929 y a ocho años en 1965 (Ossenbach, 1999; Miwa, 2007).

Para financiar este explosivo incremento de la cobertura, los gobiernos aumentaron de manera considerable el gasto público en educación. En los años cuarenta, Brasil y Colombia, por ejemplo, invertían el equivalente a poco más del 1% de su PIB en educación. Hacia fines de la década de 1950, el gobierno colombiano había triplicado su aporte en

[1] Según datos de EdStats del Banco Mundial para Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú y datos del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (1984) para Chile.

Gráfico 2.3 Gasto público en educación

Panel A. Como porcentaje del PIB

Panel B. Como porcentaje del gasto público

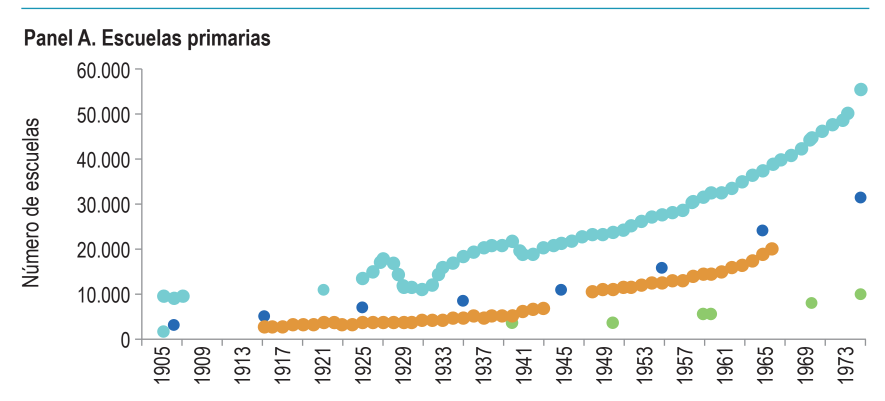
Fuente: Para Brasil, Rodrigues (2007); para Colombia, Duarte (2003); para Ecuador, Luna (2014); para México, Solana (2002); para Perú, Contreras (2014).
Notas: Se reporta el promedio por década (este es aproximado, ya que no siempre hay información para toda la década). En el panel B, el indicador para Ecuador y México se consigna en términos del presupuesto (es decir, no necesariamente ejecutado).

términos del PIB, alcanzando el 3,3%, en tanto que Brasil lo había duplicado, llegando al 2,4% (gráfico 2.3). Por su parte, Ecuador, México y Perú pasaron de asignar alrededor del 15% del gasto público a educación en los años cuarenta a destinar un promedio del 20% a inicios de los años setenta. En la década de 1960, Perú incluso usó el 25% de su presupuesto fiscal para financiar la educación pública, cifra que constituye su máximo histórico.

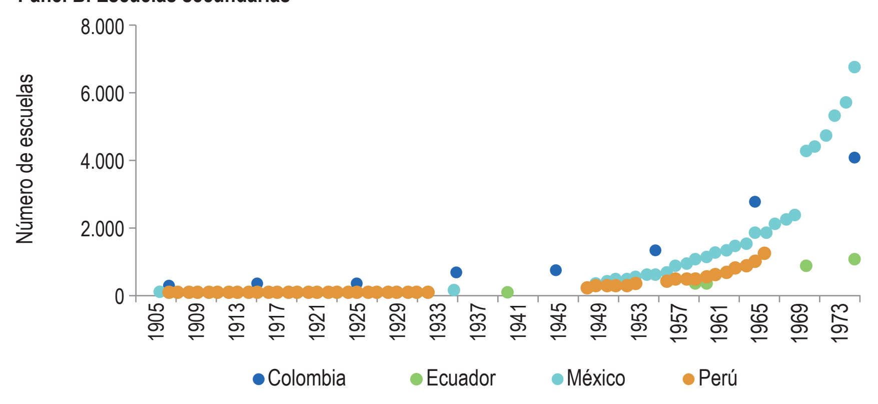
Los gobiernos también tuvieron que adoptar algunas medidas más heterodoxas para incorporar al sistema educativo a decenas de miles de nuevos estudiantes. Una de ellas fue aprovechar al máximo la infraestructura existente, lo cual significaba sumar turnos en las escuelas para poder recibir a más alumnos. Así, en 1965 Chile implementó una reforma que establecía una doble jornada para las escuelas: por las mañanas se atendía a un grupo de alumnos y por la tarde a otro (Simonsen, 2009). Colombia hizo lo mismo ese año, aunque inicialmente instauró la doble jornada solo para las escuelas de secundaria en las cinco ciudades más grandes del país. Un año después, en 1966, se universalizó la medida para abarcar a todos los planteles del país (Bonilla, 2011). En Brasil y México también se usaron jornadas múltiples para tratar de integrar al mayor número de alumnos posible con la infraestructura existente. En el caso de Brasil, muchas escuelas funcionaban con tres y hasta cuatro turnos (Navarrete-Cazales, 2015; Pereira, 2001).

Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para dar respuesta a la enorme demanda creada por las nuevas políticas de expansión educativa, y los gobiernos también tuvieron que invertir fuertemente para construir nuevas escuelas (gráfico 2.4). En Colombia, por ejemplo, entre 1945 y 1975 se triplicó el número de escuelas primarias, pasando de poco menos de 11.000 escuelas a más de 31.000. México más que dobló la cantidad de establecimientos primarios, pasando de unos 23.000 colegios en 1950 a más de 55.000 en 1975. En el caso de las escuelas de nivel secundario la creación de infraestructura nueva fue aún más pronunciada. En México el número

Gráfico 2.4 Inversión en infraestructura educativa







Fuente: Para Colombia, Ramírez y Téllez (2006); para Ecuador, Luna (2014), OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (1994); para México, Secretaría de Educación Pública; para Perú, Contreras (2014).
Notas: Para Colombia, Ecuador y México se considera el total de escuelas primarias y secundarias (públicas y privadas). En el caso de Perú, se consideran solo escuelas públicas para primaria e igualmente para secundaria hasta el año 1953; luego de ese año se consideran escuelas públicas y privadas para secundaria.

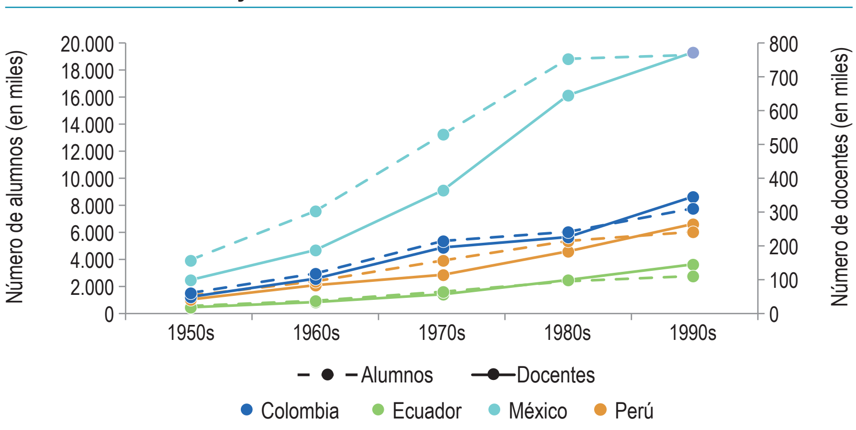
de nuevas secundarias creció 16 veces, pasando de 411 establecimientos en 1950 a casi 6.800 en 1975.

Durante mucho tiempo las inversiones y los ajustes no tomaron en cuenta el elemento clave para mejorar la calidad de la educación de los jóvenes: los docentes. Un ejemplo de esto lo constituyen las jornadas múltiples que tenían que trabajar muchos maestros, así como el hecho de que muchas de las escuelas que se construyeron durante este período fueron erigidas con materiales precarios. Todo esto provocó que las condiciones en las que los profesores educaban a los jóvenes se fueran deteriorando rápidamente (CVR, 2003; Jiménez, 2006; Luna, 2014; Núñez, 2007; Pereira, 2001; Tovar et al., 1989).

La necesidad de formar nuevos docentes

Como la cantidad de docentes existentes no daba abasto para atender el creciente número de nuevos alumnos, los gobiernos tuvieron que incorporar a miles de profesores a fin de enfrentar el aumento de la cobertura. Así la voluntad manifiesta de los países de lograr que cada vez más niños y jóvenes ingresaran al sistema escolar hizo necesaria una gran expansión del número de maestros que los educarían. Y esta expansión fue tan importante como la ampliación de la matrícula (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Alumnos y docentes en educación básica



Fuente: Para Colombia, Ramírez y Téllez (2006); para Ecuador, Luna (2014), OEI y Ministerio de Educación y Cultura (1994); para México, Secretaría de Educación Pública; para Perú, Minedu.
Notas: Se reportan los promedios por década. Para Ecuador y Perú hay algunos años sin información. En esos casos se completa la información con interpolación lineal.

El aumento más pronunciado de la matrícula se dio durante los años sesenta. En general, hasta fines de esa década el ritmo de crecimiento del número de estudiantes y de docentes fue similar. Sin embargo, posteriormente la oferta de docentes en primaria se incrementó incluso más rápido que la matrícula para todos los países analizados. Un efecto de ello fue que entre la década de 1950 y la de 1990 el número de alumnos por maestro se redujo en casi el 30%, llegando a alrededor de 27 alumnos por profesor en la década de 1990. Más adelante se presentan los factores que contribuyeron a que el crecimiento del número de docentes llegara a ser aun mayor que el crecimiento de la matrícula.

¿Cómo se podía reclutar de manera tan rápida a tantos maestros nuevos? La respuesta de los países latinoamericanos consistió en, por un lado, flexibilizar los requisitos para acceder al trabajo docente; y, por otro, expandir la formación de los futuros profesores, muchas veces de forma poco regulada. La combinación de estas respuestas generó un gran número de graduados de la carrera de Educación, pero con una formación que no siempre era de calidad. Ni siquiera el ascenso de la educación normalista al nivel de educación superior en algunos países pudo revertir los efectos cualitativos de esta rápida expansión.

La ampliación de la escolarización provocó presión para flexibilizar los requisitos de acceso al trabajo docente desde el inicio de los sistemas de educación básica en América Latina (Tenti Fanfani y Steinberg, 2011). Probablemente esta presión fue aún mayor en el período de rápida expansión educativa, a mediados del siglo XX. Por ejemplo, a mitad de los años sesenta en Perú se dictó una ley cuyo objetivo era permitir que maestros sin título en Educación pudieran acceder a puestos permanentes en la carrera docente (Díaz y Saavedra, 2000). En Chile la ampliación de la oferta de educación básica obligó a la creación de 4.200 plazas nuevas para maestros en 1971, más del 70% de las cuales fue provisto por graduados de educación secundaria sin título docente. Asimismo, para enfrentar el crecimiento de la educación secundaria se establecieron convenios con las facultades de Educación de varias universidades a fin de que los alumnos de los últimos años de las carreras de Pedagogía pudieran ocupar plazas docentes en provincias sin abandonar sus estudios (Núñez, 1990). En tanto en Brasil se otorgaron permisos para ejercer la profesión a individuos que aún no tenían la licenciatura (Gatti, 2009; Pereira, 2001).

Sin embargo, estos menores requisitos para ejercer la docencia no necesariamente resultaron en un incremento de la proporción de maestros sin título docente ya que, en paralelo, los gobiernos realizaron un

gran esfuerzo por facilitar la titulación. Así, entre 1957 y 1965 la proporción de maestros de primaria con título aumentó del 29% al 36% en Colombia, del 35% al 49% en Ecuador y del 41% al 68% en México (Lorenzo, 1969). No obstante, como se verá enseguida, el título docente no era garantía de haber recibido una formación pedagógica de calidad.

México logró ampliar el porcentaje de docentes titulados mediante el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), cuyo objetivo principal era regularizar la situación laboral del gran contingente de maestros en servicio que no contaba con título docente. Si bien estos docentes no tenían formalmente un empleo definitivo, esto se daba en la práctica porque eran imprescindibles para la provisión de los servicios educativos.[2] El IFCM brindaba cursos conducentes a la obtención del título docente a estos maestros. El instituto se fundó en 1944, pero su mayor matrícula se dio en el período 1958–1964, durante la acelerada expansión educativa. En esa época se contrataban como maestros a egresados de secundaria, los cuales luego se formaban en el IFCM mientras estaban ejerciendo la docencia. Como el objetivo principal era regularizar la situación de los maestros, la calidad de la formación quedaba en segundo plano. Por conveniencia, también se estableció que se dieran cursos por correspondencia, siendo los primeros cursos a distancia del país (Arnaut, 1996; Cetina, 2016).

En 1957, en Colombia se dispuso que los egresados de secundaria pudieran obtener el título docente en tan solo un año lectivo adicional mediante cursos intensivos en las escuelas normales (Zuluaga, 2011). Por su parte, en Ecuador, un informe oficial de 1969 criticaba que se estaba otorgando el título de docente a jóvenes que habían realizado cursos de apenas seis meses. Probablemente el caso chileno sea el más ilustrativo: a los docentes que recibieron su título en programas acelerados de seis meses la sociedad los apodó, en tono de burla, “profesores Marmicoc”, en referencia a una marca de ollas de presión para cocción rápida. Este fue, quizás, el primer gran golpe contra el prestigio de la profesión docente (Núñez, 1990; Simonsen, 2009).

Además de estas medidas ad hoc, la principal política pública que se implementó para obtener nuevos docentes fue la de multiplicar los programas de formación docente, muchas veces a costa de la calidad formativa. También proliferaron las escuelas normales privadas. Por ejemplo, en Perú el número de escuelas normales aumentó en un 58%

---

[2] Su importancia era tal que sin ellos la cobertura educativa en primaria se habría reducido en un 50% (Arnaut, 1996).

en los cuatro años transcurridos entre 1959 y 1963 (Díaz Suárez, 2011). En Colombia se pasó de 43 escuelas normales en 1943 a 356 escuelas normales en 1967 (Ochoa, 1977). En México, en la década de 1970, la matrícula en escuelas normales más que se cuadruplicó, mientras que, en el mismo período, la matrícula total en el conjunto de las modalidades de educación secundaria no llegó a triplicarse (Arnaut, 2004).

Con el aumento acelerado y muchas veces desregulado del número de escuelas normales, desde finales de la década de 1960 hubo un deterioro de la calidad de la formación docente. Para México se menciona que los niveles académicos cayeron (Arnaut, 2004; Cetina, 2016). En Brasil se reporta el empobrecimiento y la desarticulación de los contenidos, así como una menor duración de la formación en Pedagogía (Tanuri, 2000). En Ecuador aparece por primera vez en 1969 una crítica a la calidad de las escuelas normales en un informe del Ministerio de Educación (Luna, 2014). Esto también ocurrió en un informe del gobierno argentino en ese mismo año (Cámpoli, 2004). La proliferación de escuelas normales de baja calidad representaba un problema de tal gravedad que en Argentina, Ecuador y Perú hubo intentos de cerrar muchas de esas escuelas (Díaz, 2011; Donaire, 2009; Luna, 2014). En Perú, el gobierno militar clausuró muchas escuelas normales aduciendo su baja calidad, lo cual provocó una reducción notable en el número de establecimientos: de 130 escuelas normales en 1968 se pasó a 30 escuelas normales en 1976. Sin embargo, estas fueron reabiertas en la década siguiente (Díaz, 2011).

Dado el exceso de escuelas normales de baja calidad, el ascenso a nivel superior de la formación normal parecía una medida orientada en la dirección correcta para solucionar tanto la oferta desproporcionada como la calidad insuficiente. Los países analizados llevaron la formación normal a nivel superior en distintos momentos. Chile lo concretó en 1967, y Argentina lo hizo dos años después (Diker y Terigi, 1997; Fischman, 2007a; Núñez, 1990; Núñez, 2007). Ecuador lo realizó por etapas: en 1974 las escuelas normales se convirtieron en institutos que brindaban solo dos años de especialización en formación docente y en 1991 se transformaron en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP), que ofrecían estudios de formación docente de tres años (Abendaño, 2004; Luna, 2014; Pareja, 1986; Puruncajas, 2011). En el caso de México, el ascenso a nivel superior se dio en 1984; en Brasil se produjo recién en 1996, y en Colombia no ocurrió hasta 2008 (Arnaut, 2004; IIESA, 2012; MEN, 2015; Tanuri, 2000). En Perú, en tanto, la formación normal es de nivel superior desde sus inicios.

El ascenso de la educación normal al nivel de educación superior no logró el objetivo de elevar la calidad de la formación de los maestros debido a que no estuvo acompañado de mejoras fundamentales en la formación, tanto en una transformación real en recursos y contenidos como en un cambio sustancial en los formadores de docentes (Arnaut, 2004; Cámpoli, 2004; IIESA, 2012). En México hubo un intento de transformación significativa mediante la implementación de un examen de admisión para incrementar la selectividad de las escuelas normales. Sin embargo, rápidamente se dio marcha atrás por presiones del sindicato de maestros (Barrera y Myers, 2011). Por otro lado, en Chile, luego de su ascenso a nivel superior en 1967 e incluso después de haber sido traspasada por completo a las universidades en 1973, la formación docente sufrió un tropiezo en 1981 cuando la dictadura militar decretó que no tenía que ser una carrera de nivel universitario y buscó trasladarla a los institutos técnicos. Una década después, ese intento se detuvo y las universidades empezaron a recuperar su participación en la formación inicial docente, pero el daño al prestigio de la profesión ya estaba hecho (Ávalos, 2004; Núñez, 2002).

Este libro se enfoca en la formación normal destinada a los maestros de primaria porque era la mayoritaria en la época. Sin embargo, lo que ocurrió con la formación de los docentes de secundaria no es tan diferente. Esta empieza siendo de nivel superior, en institutos o, incluso, en universidades, pero, tal como con sucedía con la formación normal, el prestigio de sus graduados era menor al de otros egresados universitarios (Albán Gómez, 1990; Núñez, 1990). Asimismo, la expansión de la formación de docentes de secundaria también se dio sin cuidar su calidad (Arnaut, 1996; Junapla, 1979).

La expansión desmesurada de la formación docente, tanto para primaria como para secundaria, se dio en un contexto de baja selectividad. Como se ha señalado antes, el crecimiento del número de docentes llegó a ser mayor que el crecimiento de la matrícula escolar (véase el gráfico 2.5). Los escasos requisitos para acceder a la formación docente hicieron que esta fuera una opción accesible para sectores de la población que aspiraban a tener más educación pero contaban con pocas oportunidades de seguir otras carreras. En Perú se menciona que la expansión de las escuelas normales en ciudades ubicadas fuera de la capital era, en la práctica, un medio para contentar a la población brindándole una ocupación (Contreras, 2014). Asimismo, Guadalupe (2009) argumenta que las políticas de contratación de profesores en ese país respondían, en gran parte, a políticas sociales de empleo. En Colombia, en tanto, la mayor parte del reclutamiento de las escuelas normales se daba entre las jóvenes rurales,

que carecían de alternativas (Ochoa, 1977). Hay datos que confirman que la carrera de Educación era, en general, más accesible en Colombia y en Perú. En 1975 la tasa de admisión universitaria a la carrera de Educación en Perú era del 44%, pero para el resto de las carreras alcanzaba el 28% (Arregui, 1990). En 1988, prácticamente todos los aspirantes a estudiar Educación en Colombia conseguían cupo: tenía una tasa de admisión del 98%, la más alta de todas las carreras (Lucio y Serrano, 1982).

En un contexto de escasa regulación de la educación superior, proliferaron los programas de formación docente de baja calidad.[3] Dos de los factores que contribuyeron a este proceso fueron el surgimiento con fuerza de la modalidad a distancia y el rápido aumento de la participación del sector privado en la educación superior.

En tres de los países analizados, Brasil, Chile y Colombia, se puede documentar cómo la modalidad a distancia afectó la carrera de Educación. En Colombia, la política pública más clara para expandir la educación superior fue la promoción de la modalidad a distancia a inicios de la década de 1980. En 1988 esta ya representaba el 16% de la matrícula en educación superior. El fenómeno afectó en particular a la carrera de Educación, ya que alrededor del 60% de la matrícula a distancia estaba conformada por estudiantes en carreras de Educación. Posteriormente, cuando el gobierno colombiano se dio cuenta de que no se obtenían los resultados esperados, comenzó a desalentar este tipo de formación (Lucio y Serrano, 1982). En Chile la modalidad a distancia también creció de modo exponencial para la carrera de Educación. Esto fue motivo de preocupación para las autoridades chilenas, pero recién en 2005 se tomaron medidas para cerrar los programas a distancia (Ávalos, 2014; UNESCO, 2012). La modalidad a distancia ganó fuerza en Brasil a partir de 1996, cuando se la reconoció por ley como una modalidad válida y equivalente a otras (Lupion et al., 2010). Esto afecta a la carrera de Educación aun hoy. Actualmente, según cifras del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), casi un 40% de los estudiantes de Educación está matriculado en programas de modalidad a distancia, mientras que el porcentaje para las demás carreras es del 13%.

Por otra parte, el aumento de la participación privada perjudicó a la formación docente. Chile y Perú presentan casos extremos. En Chile, en 1981 el régimen militar autorizó la creación de universidades privadas sin dependencia estatal e instituciones no universitarias denominadas institutos

[3] En los países de América Latina en estudio, los sistemas de aseguramiento de calidad de la educación superior aparecen recién en las décadas de 1990 y 2000 (DIA, 2017).

Gráfico 2.6 Participación del sector privado en la matrícula de educación superior

Porcentaje de la matrícula en el sector privado

Chile Perú

Fuente: Para Chile, Ministerio de Educación de Chile (Mineduc); para Perú, Díaz (2008), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), INEI (1992, 2013), Minedu (2004), Webb y Fernández-Baca (1991).

Notas: La participación privada en Chile se define como la matrícula en universidades privadas sin aporte y en institutos profesionales (todos privados) sobre la matrícula universitaria total, que también incluye a las denominadas universidades tradicionales. Las universidades tradicionales son aquellas que conforman el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Se trata de 27 universidades (18 estatales y nueve privadas reconocidas por el Estado antes de 1981 o derivadas de estas). La participación privada en Perú se define como la matrícula en universidades privadas e institutos superiores pedagógicos (ISP) privados sobre la matrícula en el total de universidades e ISP.

profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). En estas nuevas instituciones no universitarias se permitía el lucro (Bernasconi y Rojas, 2003). En Perú, a inicios de los años noventa se aprobaron normas que facilitaron la creación de instituciones no universitarias y a mediados de esa década se dictó un decreto que permitió la creación de universidades privadas con fines de lucro (Díaz, 2008; Ugarte y Martínez, 2009). Estas nuevas instituciones tenían una baja selectividad, lo que sugiere menores estándares de calidad. Datos recientes confirman esto. En las nuevas universidades privadas chilenas el 47% de los estudiantes ingresó en 2016 sin necesidad de rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU), mientras que ese era el caso para el 28% de los estudiantes en las universidades tradicionales. De los estudiantes que rindieron la PSU, el puntaje promedio fue 560 puntos en las nuevas universidades privadas y 597 puntos en las universidades tradicionales. En 2013 la tasa de admisión en Perú fue del 79% en las universidades privadas y del 18% en las universidades públicas.[4]

[4] Los datos de selectividad de Chile son estimaciones propias elaboradas sobre la base de datos INDICES del Consejo Nacional de Educación (CNED) y los datos de Perú provienen del Ministerio de Educación de ese país (Minedu).

El gráfico 2.6 muestra el gran aumento de la participación privada en la matrícula superior en estos dos países. En Chile se incluye la matrícula en las nuevas universidades privadas y en los institutos profesionales privados[5] y en Perú, la matrícula en universidades privadas e institutos superiores pedagógicos privados.[6] En ambos países la matrícula en estas instituciones privadas pasó de representar menos del 30% del total de la matrícula en educación superior a inicios de los años ochenta a representar cerca del 70% en 2013.

Este aumento de la participación privada generó cambios en la composición de la matrícula en formación docente en estos países (véase el gráfico 2.7). Como se mencionó antes, en Chile, el decreto de 1981 no solo permitió la creación de nuevas instituciones de educación superior sino que también estableció que la formación docente no era de nivel universitario. Por lo tanto, la formación docente se trasladó ampliamente a los institutos profesionales, que para 1985 absorbían casi la mitad de la matrícula en formación docente, mientras que para otras carreras estos institutos capturaban solo el 13% de la matrícula (panel A del gráfico 2.7). El gráfico 2.7 también muestra que esa diferencia desaparece hacia 1990 debido a que ese año el régimen militar revirtió su medida de 1981 y permitió que las universidades ofrecieran nuevamente formación docente (Ávalos, 2004; Núñez, 2002). Desde ese año y hasta la actualidad, el porcentaje de la matrícula en universidades tradicionales es similar para la formación docente y para las otras carreras. Sin embargo, el daño al prestigio docente ya se había producido, como lo sugiere el hecho de que la formación docente es menos selectiva incluso en las universidades tradicionales.[7]

En Perú, la flexibilización de la creación de los institutos superiores pedagógicos (ISP) a inicios de los años noventa provocó un aumento

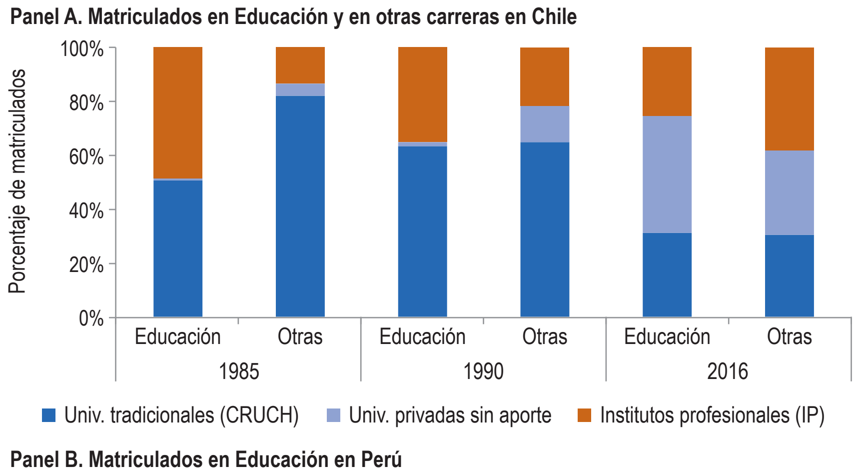
[5] Se excluyen los centros de formación docente porque solo pueden brindar el título de técnico de nivel superior. Los institutos profesionales y las universidades pueden ofrecer títulos profesionales. Los institutos profesionales podían proporcionar el título docente hasta 2014 (actualmente están terminando de formar a las últimas cohortes). A diferencia de las universidades, los institutos profesionales no pueden entregar grados académicos.

[6] Se excluyen los institutos superiores tecnológicos y las escuelas de formación artística.

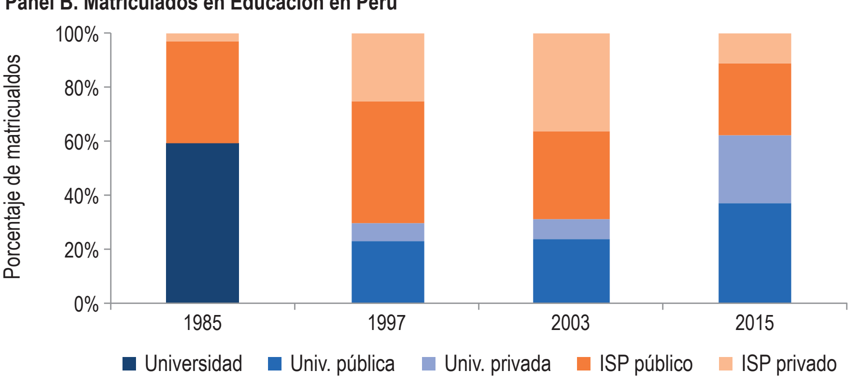
[7] Según datos del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE) de la Universidad de Chile, el puntaje promedio en la PSU de estudiantes en universidades tradicionales (o CRUCH) es 591 puntos para estudiantes de formación docente y 632 puntos para estudiantes de otras carreras. En universidades privadas sin aporte los puntajes son 558 puntos y 598 puntos respectivamente.

Gráfico 2.7 Matriculados en educación superior según tipo de institución educativa

Panel A. Matriculados en Educación y en otras carreras en Chile



Panel B. Matriculados en Educación en Perú



Fuente: Para Chile, Mineduc; para Perú, Díaz (2008), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), INEI (1992, 2013), Minedu (2004) y Webb y Fernández-Baca (1991).
Notas: Para Chile, las universidades tradicionales son aquellas que conforman el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Se trata de 27 universidades (18 estatales y nueve privadas reconocidas por el Estado antes de 1981 o derivadas de estas). Para Perú, el ISP se refiere a Instituto Superior Pedagógico.

exorbitante de los ISP privados: se pasó de nueve ISP privados en 1990 a 226 ISP privados en 2005. Esta situación transformó la matrícula en formación docente, ya que mientras en 1985 la matrícula en ISP privados representaba el 3% de la matrícula total en formación docente, para 1997 ya representaba el 26% y para 2003, el 37% (panel B del gráfico 2.7). La calidad de estas instituciones era menor que la de los ISP públicos. En 2004, el 38% de ellos funcionaba en locales inadecuados. Además, en general tenían ambientes muy reducidos para talleres y actividades culturales, y escaso material pedagógico (Díaz, 2015). Asimismo, su

selectividad era mucho menor: la tasa de admisión a ISP privados en 2005 era del 76% en tanto que la tasa de admisión a ISP públicos era del 54% (Díaz, 2008). Luego de que el gobierno peruano limitó la admisión a los ISP por su baja calidad, la matrícula en estos institutos se redujo de forma drástica y la matrícula en universidades, sobre todo en las públicas, aumentó tal como se puede observar en el panel B del gráfico 2.7. La participación del sector privado en la formación docente disminuyó de manera considerable. Según datos del Ministerio de Educación del Perú (Minedu) de 2015, el 41% de la matrícula universitaria de formación docente se da en universidades privadas, mientras que para el resto de las carreras ese porcentaje es del 70%. Sin embargo, al igual que en el caso chileno, la formación docente es menos selectiva en general, tanto en universidades públicas como privadas.[8]

En general, los programas de formación docente se expandieron como una alternativa de educación superior más accesible para todos los estudiantes (CVR, 2003; Diker y Terigi, 1997; Fischman, 2007a; Tovar et al., 1989). Si bien algunas situaciones posteriormente se revirtieron, como el crecimiento de la modalidad a distancia en Chile y Colombia y la explosión de los ISP privados en Perú, el daño al prestigio de la profesión ya estaba hecho. Es así como se llega al escenario actual, donde la docencia es una opción de refugio para muchos jóvenes y los estudiantes de menor desempeño académico son los que siguen la carrera de Educación.

El derrumbe de los salarios

La relajación de las exigencias en la formación docente ha sido uno de los factores que han contribuido de manera notable no solo a la pérdida de prestigio de la profesión sino también al menor interés de los jóvenes más talentosos en elegir esta opción laboral. El otro elemento que ha favorecido esta situación es la caída en las remuneraciones que experimentó la docencia desde fines de los años setenta y durante la década de 1980. Como consecuencia de esto, el docente dejó de pertenecer a la clase media para pasar a integrar los sectores populares, con baja capacidad económica (Contreras, 2014). La caída en las remuneraciones

[8] Datos del Minedu de 2015 muestran que la tasa de admisión en universidades públicas es del 61% para los estudiantes de Educación, mientras que es del 18% para los estudiantes de otras carreras. Las tasas de admisión en universidades privadas son del 85% y del 70% respectivamente.

Gráfico 2.8 Evolución de los salarios docentes en la segunda mitad del siglo XX

Fuente: Para Argentina, Rivas (2004); para Chile, Rojas (1998); para Ecuador, Luna (2014); para Perú, Saavedra (2004).

se debió también, al menos en parte, a la expansión de la cobertura escolar. Debido al creciente número de maestros, la presión que los salarios docentes ejercían sobre el tesoro público era cada vez mayor, sobre todo en épocas de crisis económicas.

Hacia comienzos de los años ochenta muchos países de América Latina se sumergieron en una depresión económica que fue conocida como "la crisis de la deuda". Tras varias décadas de una expansión fiscal que incluyó, precisamente, el aumento de la cobertura educativa, muchos países de la región ya no pudieron pagar las deudas adquiridas con acreedores extranjeros (Bulmer-Thomas, 2014). Ante la contracción económica de esos años, muchos gobiernos optaron por recortar el gasto social, y la educación fue una de las áreas que más sufrieron con la austeridad de los años ochenta (Bulmer-Thomas, 2014; Duarte, 2003; Rivas, 2010; Rodríguez, 1992). Aunque las remuneraciones de los docentes nunca habían sido altas, en esa década el profesorado latinoamericano experimentó una drástica reducción de sus salarios en términos reales (gráfico 2.8).[9]

Esto provocó que la situación económica de los docentes estuviera aun peor que antes en comparación con la de otros trabajadores. En Chile, los salarios reales de los maestros cayeron un 38% entre 1981 y 1990, mientras que las remuneraciones de todos los trabajadores en

[9] Sin embargo, este no parece haber sido el caso en todos los países. Por ejemplo, en México la caída de los salarios fue contrarrestada con el pago de una "doble plaza", lo que esencialmente significaba pagar doble sueldo por doble jornada.

general disminuyeron un 4% (Rojas, 1998). En Ecuador, el salario real docente se deterioró en un 67% entre 1980 y 1990, mientras que para el resto de los servidores públicos la caída fue del 21%. Luego de esta drástica reducción, el salario básico docente se convirtió en el más bajo de los servidores públicos (Carrera, 1990; Luma, 2014). En Argentina, la remuneración de una maestra con 24 años de experiencia pasó de representar el 68% de la remuneración de una secretaria y el 51% de la remuneración de un jefe de contabilidad en 1975 a representar el 50% y el 17% de la remuneración de dichos trabajadores, respectivamente, en 1988 (Montero y Maraviglia, 1989). En Perú, en tanto, la remuneración de los docentes con respecto a la de los trabajadores del sector privado en 1990 alcanzaba la mitad de lo que era en la década de 1960 (Saavedra, 2004).

Dos casos muestran que el interés por la carrera docente disminuyó, al menos por un período, a consecuencia del deterioro del prestigio de la profesión. Un primer caso es el de la Ciudad de Buenos Aires, donde la matrícula para estudiar Educación cayó en un 40% entre 1982 y 1994 (Fischman, 2007a). El segundo ejemplo corresponde a Chile. Datos del Ministerio de Educación de ese país (Mineduc) muestran que en 1983 el porcentaje de los matriculados en educación superior que optaron por formarse en docencia alcanzó el 22%, y solo siete años después cayó al 11%. Aunque es necesario aclarar que en el caso de este país, la década de los ochenta fue marcada además por el derrumbe de los salarios docentes, por el decreto del año 1981 del gobierno militar que estableció que la formación docente ya no fuera una carrera de nivel universitario (Ávalos, 2004; Núñez, 2002).

De esta manera se conjugaron dos factores que afectaron el prestigio y el atractivo de la profesión docente: la pérdida de ingresos y la baja calidad percibida de su formación. Sin embargo, salvo para algunos periodos, el número de docentes continuaba aumentando de forma sostenida.[10] ¿Cómo se puede explicar este incremento sostenido del número de docentes en el marco del creciente desprestigio de la profesión en cuanto a su nivel salarial y a la calidad de su formación? Si

[10] Según la información disponible para México y Perú, este aumento fue considerablemente mayor que el aumento de la población económicamente activa (PEA) ocupada. Entre 1950 y 1987, el número de docentes públicos en Perú creció a una tasa media anual del 5,2%, mientras que la PEA ocupada de ese país creció a una tasa media anual del 2,6% en el mismo período (Saavedra, 2004). Datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México muestran una situación similar: entre 1950 y 1990 la tasa media anual de crecimiento del número de docentes mexicanos fue del 5,8% y la de la PEA ocupada fue del 2,6%.

bien hay características de la profesión docente que pueden hacerla una opción atractiva, como la mayor estabilidad del empleo y la jornada laboral más corta, no se puede descartar que estas dos tendencias tengan su origen en los cambios en las características de quiénes deciden ser docentes. Como se mencionó, la profesión docente apareció como una opción accesible para aquellos con pocas oportunidades de seguir otras carreras. Cabe esperar que los jóvenes más talentosos ya no se interesen por la carrera docente.

De este modo, el prestigio social del que solía gozar el maestro se esfumó en menos de un siglo. Los beneficios laborales de los que suelen gozar hasta el día de hoy los maestros —como la estabilidad laboral y los tiempos de descanso superiores a los de otras profesiones— no han sido suficientes para frenar este deterioro. Así, la expansión de la escolarización, que ha sido uno de los grandes éxitos de América Latina en las últimas décadas, también trajo consigo un menor interés de los jóvenes más talentosos por convertirse en docentes.

Como afirman en un trabajo los expertos Emilio Tenti Fanfani y Cora Steinberg, "los sistemas educativos, al privilegiar la expansión de la escolarización sin invertir lo necesario en la formación de los docentes, ni en salarios y condiciones de trabajo, han contribuido primero a la decadencia del oficio para luego denunciar su 'baja calidad'. Quizá una adecuada comprensión del proceso que desencadenó esta situación permitiría ver que en muchos casos los profesores también fueron víctimas de un proceso que en gran medida los trasciende" (Tenti Fanfani y Steinberg, 2011).



Cómo los cambios en el mercado laboral femenino alejaron de la docencia a las mejores candidatas

Dadas las oportunidades educativas y laborales, la mayoría de las mejores candidatas ya no quiere ser profesora.

Un segundo factor que podría explicar el deterioro que ha sufrido la profesión docente puede hallarse en los cambios que ha experimentado el mercado laboral femenino de América Latina. Desde el punto de vista histórico, la docencia ha sido una profesión principalmente femenina. Pero a medida que las opciones laborales para las mujeres se han ido ampliando, es probable que muchas de las más talentosas o más motivadas se hayan alejado de esta carrera. Es innegable que estos avances hacia la igualdad de género son muy positivos, pero han traído consigo retos importantes para la profesión docente. Estudios para Estados Unidos aportan evidencia sobre la relevancia de las oportunidades laborales de las mujeres para la capacidad de la profesión docente de atraer a las mujeres más talentosas (Bacolod, 2007; Corcoran et al., 2004; Hoxby y Leigh, 2004).

A principios del siglo XX los sistemas escolares atraían a buenas candidatas a la profesión docente porque era casi la única opción para una mujer profesional. En la actualidad, la docencia compite con otras profesiones de alta remuneración —abogacía, ingeniería, medicina— en las cuales las mujeres más talentosas optan por trabajar en virtud de una combinación de beneficios pecuniarios, beneficios no monetarios y prestigio profesional. Este proceso de involucramiento más activo de la mujer en el mercado laboral en América Latina tomó tiempo y en la mayoría de los países de la región la segmentación de las mujeres a diferentes carreras ocurrió recién en las últimas tres décadas.

La situación de la mujer en los inicios de la profesión docente: estigma social del trabajo femenino y acceso limitado de las mujeres a la educación

A principios del siglo XX la mayoría de las mujeres permanecía en el hogar, y las que participaban en el mundo laboral cargaban con cierto estigma. Muchas de las mujeres trabajadoras se insertaron en el mercado laboral más por necesidad que por opción, en funciones mal remuneradas, como personal de servicio doméstico o empleadas industriales, realizando trabajos repetitivos, peligrosos y en condiciones precarias (Bosch, 2012; Lobato, 2013). A modo de ejemplo, el gráfico 3.1 muestra la distribución de la fuerza laboral femenina en la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina, y en la ciudad de Concepción, en Chile, a inicios del siglo XX. En ambas ciudades las mujeres trabajadoras se desempeñaban mayoritariamente como personal de servicios (empleadas domésticas, cocineras, etc.) o como empleadas industriales (costureras, lavanderas, planchadoras, etc.). Asimismo, en México, a fines del siglo XIX, el 70% de la fuerza laboral femenina estaba concentrada en las industrias textiles y tabacaleras (Porter, 2016).

Debido al contexto social y a la naturaleza del trabajo de las mujeres, existía un fuerte estigma social respecto del trabajo femenino, sobre todo para las mujeres casadas. La mayoría de las mujeres que trabajaban en aquella época era soltera, joven o de bajo nivel socioeconómico. El trabajo femenino se consideraba un medio de supervivencia en lugar de una opción para hacer una carrera (Porter, 2016; Zárate y Godoy, 2005). Los pocos ámbitos donde se permitió una mayor participación de la mujer fueron las bellas artes y el conservatorio, en el caso de la élite; o en labores relacionadas con la docencia y la salud, como enfermeras y auxiliares, para las mujeres de clase media (Mauro et al., 2009; González, 2009).

Acceso limitado de las mujeres a la educación

El sistema educativo en el siglo XIX y al principio del siglo XX tampoco incentivaba el desarrollo educacional y profesional de las mujeres. Desde el surgimiento del sistema de educación pública en América Latina se dio menor prioridad a la educación de las mujeres que a la de los hombres. Por ejemplo, en Colombia se menciona explícitamente que, alrededor de 1830, por cada ocho escuelas de educación primaria

Gráfico 3.1 Distribución de la fuerza laboral femenina

Panel A. Buenos Aires, Argentina 1914		Panel B. Concepción, Chile 1920	
En labores manuales/ industriales	61%	Cocineras/ criadas	39%
En servicio doméstico	28%	Costureras	22%
Profesoras	7%	Lavanderas	11%
Comerciantes	3%	Comerciantes	10%
En salud	1%	Profesoras	2%

Fuente: Para Argentina, Gil (1970); para Chile, Brito y Vivallos (2011).
Notas: Las ocupaciones industriales de la época incluían costureras y lavanderas. En el caso del panel B, los porcentajes no suman 100% porque un 16% corresponde a ocupaciones no clasificadas.

para niños había solo una para niñas (Ahern, 1991). En 1810, el prócer argentino Manuel Belgrano destacaba en un artículo que el objetivo de la instrucción de la mujer era desarrollar las virtudes morales y sociales de sus hijos (Solari, 1991).

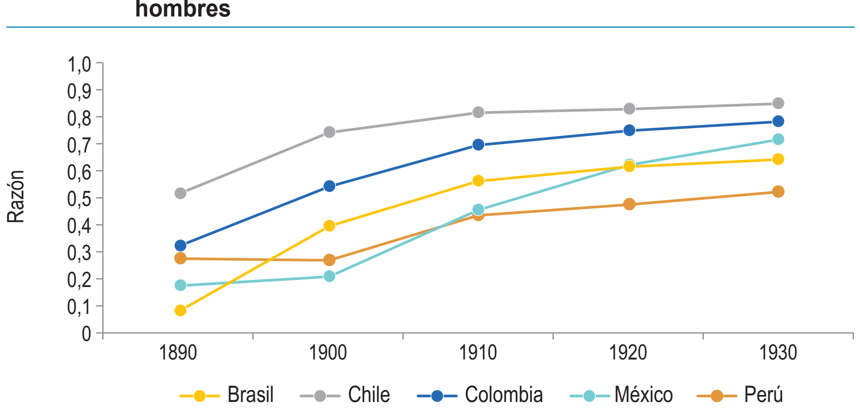
La participación femenina en la educación secundaria era muy limitada. Para las niñas de las clases pudientes existían profesores particulares y algunas escuelas de élite, pero las niñas y las jóvenes de sectores medios y bajos quedaban al margen del sistema educativo (Goestchel, 2007; Solari, 1991). Esta situación concuerda con el contexto social de la época, pues en sus inicios la enseñanza secundaria estaba destinada sobre todo a aquellos que pretendían seguir estudios superiores, los

cuales originalmente estaban prohibidos para las mujeres y luego mostraban una escasa participación femenina. Por ejemplo, en Brasil, si bien las mujeres podían acceder a la educación primaria desde 1827, no fue hasta 1858 que se abrió el primer colegio secundario para mujeres, mientras que la enseñanza superior estuvo reservada para los hombres hasta 1879 (Demartini y Antunes, 1993; Gvirtz y Beech, 2008). En general, en América Latina la educación superior estuvo vedada para las mujeres durante la mayor parte del siglo XIX, y solo cinco países latinoamericanos incorporaron mujeres a la universidad a fines de ese siglo: además de Brasil, también lo hicieron Argentina, Chile, Cuba y México (Palermo, 2006).

El gráfico 3.2 muestra las brechas de género en años de escolaridad en cinco de los países estudiados. A fines del siglo XIX las mujeres tenían menos de la mitad de los años de escolaridad que los hombres (con excepción de Chile, donde tenían alrededor de la mitad). En los 40 años siguientes, mientras esta brecha se cerraba en estos cinco países, la participación femenina en educación siguió siendo mucho más limitada comparada con la masculina. Por ejemplo, en Brasil y México, en 1930 las mujeres todavía tenían alrededor de un 30% menos de años de escolaridad que los hombres. En Perú tenían la mitad.

En este contexto, la formación docente, de nivel secundario en esa época (salvo en Perú, donde era de nivel superior), fue una de las pocas opciones para las mujeres que querían seguir estudiando después de la primaria. Por ejemplo, en México, a comienzos del siglo XX, la participación femenina en la mayoría de las carreras era muy baja, con la

Gráfico 3.2 **Años de educación promedio de las mujeres con respecto a los hombres**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Barro y Lee (2013).

Cuadro 3.1 Participación femenina en carreras seleccionadas a inicios del siglo XX

Panel A Porcentaje de trabajadores en carreras seleccionadas que son mujeres, Chile			Panel B Porcentaje de matriculados en carreras seleccionadas que son mujeres, México D.F.	
Año:	**1907**	**1920**	**Año:**	**1900**
Pedagogía	**50,1%**	**65,0%**	**Pedagogía**	**91,0%**
Enfermería	0,0%	61,2%	Bellas Artes y Conservatorio	31,9%
Química y Farmacia	0,0%	10,3%	Administración	17,2%
Medicina y Odontología	1,2%	6,3%	Medicina	5,0%
Derecho	0,2%	0,7%	Ingeniería	0,0%
Arquitectura e Ingeniería	0,0%	0,0%	Agricultura	0,0%
Agronomía y Veterinaria	0,0%	0,0%		

Fuente: Para Chile, Mauro et al. (2009); para México, González (2009).
Notas: En el panel A se reporta la participación femenina en el mercado laboral en estas carreras. En el panel B se reporta la participación femenina en la matrícula superior de estas carreras (excepto Pedagogía, que era de nivel secundario).

excepción de bellas artes, el conservatorio (ambos asociados a la élite) y la docencia. Casi no había mujeres matriculadas en programas de ingeniería, agricultura y medicina. En Chile, a inicios del siglo XX, Pedagogía era prácticamente la única carrera que cursaban las mujeres. Hacia 1920, la participación femenina se acentúa en Pedagogía y además aumenta en las carreras relacionadas con las ciencias de la salud, especialmente enfermería (con una presencia femenina del 61%), química y farmacia (el 10%) y medicina y odontología (el 6%). Las carreras de ingeniería, agronomía, medicina y derecho continuaban siendo casi exclusivamente masculinas (cuadro 3.1).

A medida que avanzaba el siglo XX la docencia seguía siendo la opción predominante de las mujeres. En Argentina, en 1940, las mujeres constituían solo el 17% de la matrícula en la modalidad general de secundaria (aquella destinada a preparar jóvenes para estudios superiores) y en Brasil, Chile y Colombia representaban entre el 37% y el 45%. Sin embargo, eran mayoría en la modalidad normal de la educación secundaria (gráfico 3.3).[1]

[1] Como se mencionó anteriormente, en los inicios de la profesión docente la formación de los futuros maestros se realizaba en la secundaria. La modalidad normal de la educación secundaria correspondía a la formación docente en las escuelas normales de la época.

Gráfico 3.3 Matrícula femenina en educación secundaria, 1940

Porcentaje de matriculados que son mujeres

En modalidad de educación secundaria:	General	Normal
Argentina	17%	83%
Brasil	38%	95%
Chile	45%	74%
Colombia	37%	67%

Fuentes: Para Argentina, Chile y Colombia, UNESCO (1971a); para Brasil, Barroso y Mello (1975).

La docencia era una de las pocas profesiones socialmente aceptadas para las mujeres

A inicios del siglo XX la fuerza laboral femenina se concentraba en trabajos manuales, y la docencia fue, durante décadas, una de las pocas opciones para aquellas mujeres que querían estudiar después de la primaria y convertirse en profesionales. Por citar un caso famoso, en Chile la poeta Gabriela Mistral (1889–1957) fue educadora de primaria en pueblos rurales gran parte de su vida profesional, y en 1945 recibió el Premio Nobel de Literatura.

Que una mujer fuera maestra de escuela era aceptado socialmente, en parte porque se podía entender como una extensión del espacio doméstico y la crianza de los hijos. Dada la visión dominante a inicios del siglo XX, según la cual el rol principal de la mujer era el cuidado de los niños, la docencia era vista como una carrera "natural" para las mujeres (Demartini y Antunes, 1993). Se tenía la idea de que una maestra debía ser una madre sustituta que con bondad y afecto estimulara el aprendizaje en sus alumnos (Yeager, 2005).

Esta visión estaba presente en los discursos de las autoridades de la época. A fines del siglo XIX, Domingo Faustino Sarmiento (1811–1888), influyente educador y presidente argentino, sostenía: "La misión de la mujer como educadora le está señalada por la naturaleza, porque ella tiene más corazón, porque, virgen o matrona, lleva en su seno el instinto maternal" (Solari, 1991). De forma similar, en 1881 el inspector general de Instrucción Primaria en Chile José Abelardo Núñez (1840–1910)

fundamentaba en los siguientes términos la creación de escuelas primarias mixtas con docentes mujeres: “Se quiso, en primer lugar, favorecer la ocupación de la mujer en el campo de la instrucción primaria, tal como se hace en los países más adelantados de Europa y América, porque está averiguado que la mujer reúne condiciones más ventajosas que el hombre, bajo el punto moral y social, para dirigir la educación e instrucción elemental de los niños” (Egaña et al., 2000).

La feminización de la docencia se apoyó también en leyes

La tendencia a la feminización de la carrera docente también fue alentada desde la legislación debido a que, como las mujeres estaban dispuestas a aceptar salarios más bajos que los hombres, su reclutamiento masivo para la educación pública era económicamente más rentable para los gobiernos. En virtud de que las opciones profesionales para las mujeres eran limitadas y de que en esa época sus ingresos eran considerados complementarios al ingreso familiar, las mujeres docentes aceptaban sueldos menores que los hombres docentes. Asimismo, se pensaba que las mujeres accederían a ser docentes a pesar de los salarios más bajos por su supuesta “vocación” natural para la profesión. Por su parte, para los hombres, que contaban con oportunidades de trabajo más diversas y lucrativas, la profesión docente no resultaba tan atractiva (Demartini y Antunes, 1993; Fischman, 2007b; Rabelo y Martins, 2010; Solari, 1991).

En Chile, a mediados del siglo XIX en las memorias del Ministerio de Justicia, Cultura e Instrucción Pública se señalaba que el sueldo de maestro era percibido como uno de los sueldos más bajos que un hombre podía ganar: “Treinta pesos mensuales, menos de lo que gana un albañil; mucho menos de lo que gana un carpintero; es menos de lo que suele ganar un sirviente, a quien se da casa y comida”. En cambio, para las mujeres esos mismos 30 pesos más la vivienda otorgada representaban la máxima remuneración a la que podían aspirar: “Es el primero de los sueldos que una mujer puede ganar en Chile. No hay industria alguna que dé a la mujer esas ganancias mensuales” (Peña, 2000). En Argentina, en 1858 el educador Sarmiento apoyaba las escuelas normales de mujeres debido a que las mujeres son más permanentes en el ejercicio de su profesión pues “no tienen como los hombres ocupaciones más productivas que las que les proporciona la enseñanza” (Birgin, 1999).

Ante estas circunstancias había motivos políticos para feminizar la docencia con el objetivo de disminuir los costos de la expansión de la

educación pública. En Chile, en el Boletín de Instrucción Pública de 1873 se señalaba: “Confiando a las mujeres el preceptorado de las escuelas elementales podríamos pasar todavía algunos años sin necesidad de imponer nuevamente gravámenes al erario”. En Argentina, en 1858 Sarmiento declaraba que la “política educativa será menos cara con ayuda de las mujeres” (Birgin, 1999).

En esta época se aprobaron distintas leyes que apoyaron la feminización de la docencia. En Argentina, la Ley de Educación Común 1420 de 1884 estableció que se debía asignar docentes mujeres a la enseñanza de los niños de los primeros grados, y en 1892 se suspendieron las becas a hombres para seguir estudios en escuelas normales (Diker y Terigi, 1997; Fischman, 2007a). En Chile, a partir de 1881 la instrucción en escuelas primarias de niñas y mixtas solo podía ser brindada por maestras. Asimismo, en Colombia la instrucción de las jóvenes fue confiada exclusivamente a maestras desde 1904, mientras que la de los varones también podía estar a cargo de las maestras siempre y cuando estos fueran menores de 12 años (Helg, 1987; Monsalve, 1998). En 1943, en Rio de Janeiro, Brasil, se prohibió la admisión de hombres en el Curso Normal del Instituto de Educación (Rabelo y Martins, 2010).

Fue así como en la primera mitad del siglo XX la docencia se convirtió rápidamente en una profesión con un componente femenino mayoritario. En Argentina, entre 1921 y 1961, la participación de las mujeres en el total de docentes de secundaria se incrementó del 34% al 64% (Donaire, 2009). De manera similar, en la provincia de Concepción, en Chile, el porcentaje de mujeres docentes pasó del 39% en 1895 al 72% en 1930 (Brito y Vivallos, 2001). Y en 1925 en Perú las dos terceras partes de los maestros en escuelas eran mujeres (Contreras, 2014). A mediados del siglo XX la participación de las mujeres en los programas de Pedagogía superó el 80% en países como Argentina y Brasil, y bordeó entre el 60% y el 70% en países como Chile, Colombia, Ecuador y México (Barroso y Mello, 1975; UNESCO, 1971).

Expansión de oportunidades laborales para las mujeres y mayor acceso a la educación

Expansión de oportunidades laborales para las mujeres

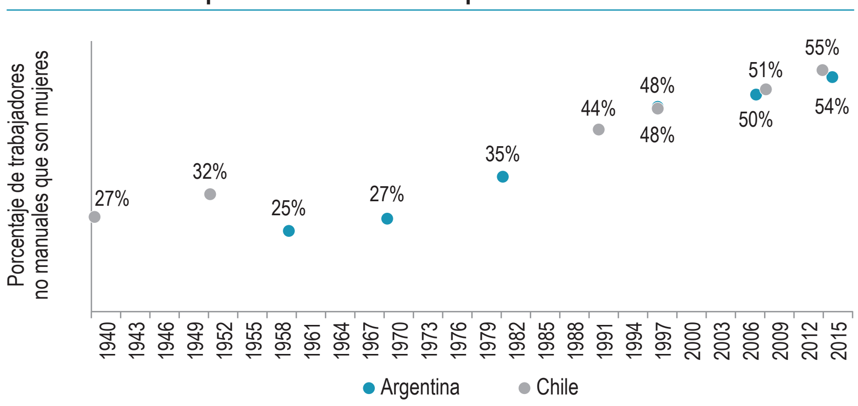
A partir los años sesenta y setenta, cuando América Latina empezó a industrializarse, se abrieron nuevas oportunidades laborales para las

mujeres. En Argentina, por ejemplo, el rápido crecimiento de las finanzas, los servicios y el comercio permitió que desde mediados del siglo XX las mujeres educadas accedieran a oportunidades de trabajo administrativo mejor remunerado (Saitu, 1980). En paralelo, las mujeres comenzaron a alcanzar mayores derechos, entre ellos el sufragio. Asimismo, uno de los cambios más importantes fue que cada vez más mujeres accedieron a la educación superior, y con ello a labores mejor remuneradas.

A mediados del siglo XX hubo una expansión de la participación femenina en los trabajos no manuales, lo cual sugiere una mejora en las oportunidades laborales de las mujeres. De acuerdo con Goldin (2006), estos empleos estaban desprovistos del estigma social del trabajo de la mujer y por eso facilitaron la incorporación de la mujer al mercado laboral. Por ejemplo, en Argentina aumentó sustancialmente la cantidad de mujeres en puestos como empleados de oficina, profesionales y técnicos, e incluso gerentes. La participación femenina en estas ocupaciones pasó del 25% en 1960 al 35% en 1982 y al 54% en 2016 (véase el gráfico 3.4) (Muñoz, 1988). En Chile, también se observa el mismo fenómeno: hoy más de la mitad de los trabajadores en ocupaciones no manuales son mujeres, mientras que en 1940 esta cifra era solo un poco más de un tercio.

Larrañaga (2006) analiza los factores que inciden en el aumento de la participación laboral de las mujeres jóvenes en Chile. Encuentra que esta se incrementó fuertemente entre 1958 y 2003 y que este incremento es muy diferente para las mujeres según tengan hijos o no. Las mujeres sin hijos ya tenían una participación laboral bastante alta al

Gráfico 3.4 Participación femenina en ocupaciones no manuales



Fuente: Para Argentina, Muñoz (1988) y encuestas de hogares EPHC; para Chile, Mauro et al. (2009) y encuestas de hogares CASEN.

inicio del período y esta solo aumenta 11 puntos porcentuales hacia el final del período. Esto puede deberse a que era menos probable que estas mujeres estuviesen casadas, razón por la cual trabajar era más una necesidad. Por otro lado, las mujeres con hijos tenían una participación laboral menor al inicio del período. Dado que era más probable que estas mujeres estuvieran casadas, su menor participación laboral puede deberse en parte al estigma social del trabajo de las mujeres casadas en virtud del rol tradicional del marido como proveedor (Goldin, 2006).[2] Sin embargo, su participación sube sustancialmente durante el período de análisis (en alrededor de 25 puntos porcentuales), lo cual sugiere una progresiva relajación del estigma social.

Esta transformación del mercado laboral femenino no es exclusiva de Argentina o Chile, sino que es un fenómeno generalizado en América Latina y el Caribe. Chioda (2016) utiliza información de 10 países de la región y encuentra que, en promedio, la participación laboral femenina pasó del 21% a inicios de los años sesenta al 67% a inicios de la década de 2000. Para poner esta información en perspectiva es útil señalar que este aumento de la participación laboral femenina en la región a lo largo de 40 años es comparable a la que experimentó Estados Unidos en 100 años (entre 1890 y 1990). Asimismo, tal como ocurrió en Estados Unidos casi 30 años antes, el incremento fue mucho mayor para las mujeres casadas. Esta transformación de la participación laboral de las mujeres latinoamericanas vino acompañada por cambios en las percepciones sociales sobre el rol de la mujer. De acuerdo con varias rondas de la Encuesta Mundial de Valores, las percepciones de hombres y mujeres de la región se volvieron más igualitarias en las últimas décadas, lo cual está en línea con la relajación del estigma social contra el trabajo femenino.[3]

---

[2] Larrañaga (2006) utiliza datos más recientes de encuestas de hogares que cuentan con información del estado civil para mostrar que la relación entre participación laboral y número de hijos depende en forma importante del estado civil de las mujeres.

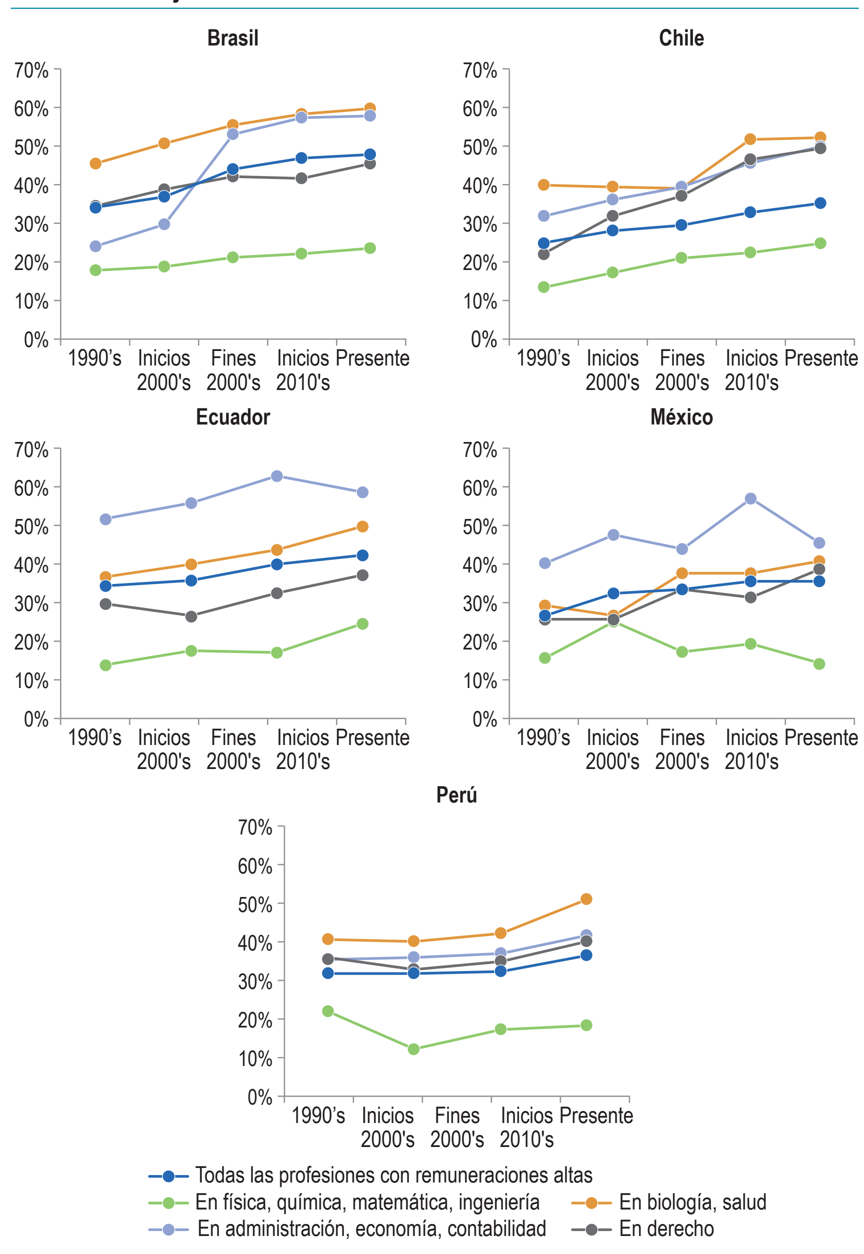
[3] La región también experimentó una sostenida caída en la tasa de fecundidad desde fines de los años sesenta. Sin duda, esto también contribuyó al aumento de la participación laboral femenina pero no aminora el rol crucial que tuvieron las transformaciones de las percepciones sociales y la aparición de trabajos más atractivos para las mujeres. La caída de la tasa de fecundidad parece haber tenido un rol menor por varias razones. En primer lugar, antes de 1960 era el estado marital, y no la presencia de hijos en el hogar, lo que predecía en mayor medida la participación laboral femenina. En segundo lugar, el incremento de la participación laboral de las mujeres latinoamericanas fue impulsado por las mujeres casadas. En ese contexto,

Como se ha señalado antes, la participación femenina en trabajos no manuales, como gerentes, profesionales y técnicos, y empleados de oficina, creció. Asimismo, los datos de las encuestas de hogares indican que la participación laboral femenina aumentó rápidamente en las profesiones de más alta remuneración (gráfico 3.5). Esto ocurre para cuatro de los cinco países analizados. En Brasil la proporción subió de un tercio en los años noventa a casi la mitad en la actualidad. La participación femenina mejoró en todas las ocupaciones en esta categoría en los últimos 25 años (entre 6 y 34 puntos porcentuales). Por ejemplo, mientras en 1990 solo el 24% de los profesionales brasileños en administración, economía y contabilidad era mujer, hoy las mujeres representan casi el 60% de esta fuerza laboral. Si bien en Chile la participación laboral femenina en las ocupaciones de remuneración alta es bastante más baja cuando se compara con Brasil, la tendencia es similar, aunque varía según las ocupaciones. Por ejemplo, en el mismo período, el porcentaje de mujeres en las profesiones vinculadas con física, química, matemáticas e ingeniería casi se duplica (del 13% al 24%) y más que se duplica en derecho (del 22% al 49%). También la participación femenina en las ocupaciones relacionadas con administración, economía y contabilidad pasa de un tercio en 1990 a la mitad en la actualidad.

En México y Perú el aumento de mujeres en las ocupaciones de remuneraciones altas es menos marcado que en los demás países: 9 puntos porcentuales y 5 puntos porcentuales, respectivamente. En ambos países disminuyó la participación femenina en las ocupaciones relacionadas con física, química, matemáticas e ingeniería, pero mejoró en alrededor de 10 puntos porcentuales en las ocupaciones relacionadas con biología y salud. También hubo mejoras en la participación femenina en ocupaciones jurídicas (13 puntos porcentuales en México y 4 puntos porcentuales en Perú) y ocupaciones vinculadas con administración, economía y contabilidad (5 y 6 puntos porcentuales respectivamente). En Ecuador existen datos desde 2000 en adelante. En este período la participación femenina se incrementó en 10 puntos porcentuales en ocupaciones relacionadas con física, química, matemáticas e ingeniería

probablemente el papel de la caída de la fecundidad en la región fue limitado, ya que se produjo sin que significara cambios mayores en las dinámicas de matrimonio. Además, las mujeres casadas alcanzaban las mayores tasas de participación laboral entre cinco y 10 años después que las mujeres solteras, con lo cual cabe deducir que solo posponían su participación unos años después de tener hijos (Chioda, 2016).

Gráfico 3.5 Porcentaje de profesionales con remuneraciones altas que son mujeres



Fuente: Cálculos propios basados en encuestas de hogares. Las encuestas de hogares utilizadas son PNAD para Brasil, CASEN para Chile, ENEMDU para Ecuador, ENIGH para México y ENAHO para Perú.

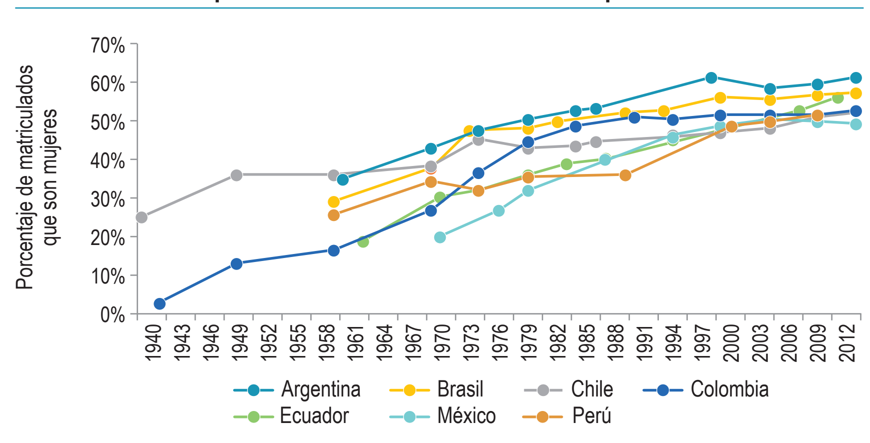
Notas: Los años de los períodos fueron seleccionados para lograr un número adecuado de observaciones, lo cual puede variar de país a país. Las profesiones de alta remuneración se seleccionaron según los ingresos promedio, e incluyen las profesiones relacionadas con Ciencias Naturales, Ingeniería, Derecho, Administración, Economía y Contabilidad.

y en 7 puntos porcentuales en las vinculadas con derecho, administración, economía y contabilidad.

Mayor acceso a la educación

Este aumento de la participación femenina en profesiones de alta remuneración pudo darse gracias al creciente acceso de las mujeres a mayores niveles de educación. Hacia inicios del siglo XXI, su participación en la matrícula superior es similar o mayor a la de los hombres en los siete países estudiados (gráfico 3.6). Sin embargo, las trayectorias son bastante distintas entre los países. En Colombia, en 1940 solo el 3% de la matrícula total en educación superior era femenina, y llegó a más de la mitad en menos de 50 años. En Chile el crecimiento de la matrícula femenina fue más lento: ya en 1940 uno de cuatro estudiantes era mujer, pero se demoró 70 años para que las mujeres representaran la mitad de la matrícula de educación superior. En Argentina y Brasil la participación femenina constituía la mitad de la matrícula al principio de los años ochenta. En cambio, en Ecuador, México y Perú las mujeres solo representaban un tercio de la matrícula en 1980, y llegaron a constituir la mitad recién en el cambio de milenio. Hoy en Argentina, Brasil y Ecuador la matrícula femenina representa más del 56% del total.

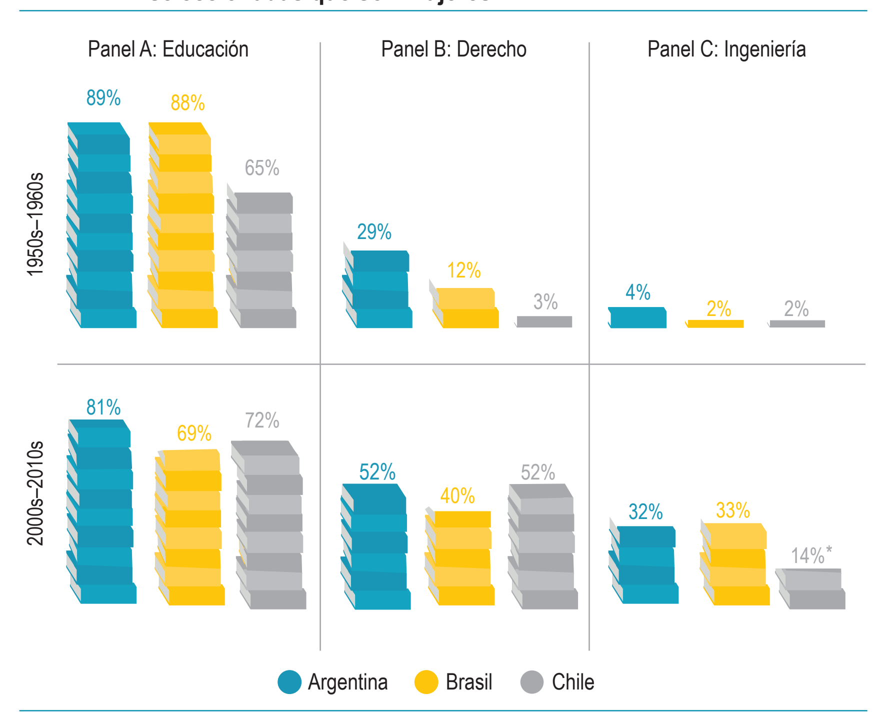
Gráfico 3.6 Participación femenina en la educación superior



Fuente: Para Argentina, UNESCO (1971b); para Brasil, Barroso y Mello (1975); para Chile, PIIE (1984); para Colombia, Ochoa (1977); para Ecuador, Junapla (1979), OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (1994); para Perú, Garavito y Carrillo (2004). Para todos los países, UNESCO UIS.Stat.
Nota: En los casos de Chile (1940–60) y Perú (1960) se trata del porcentaje de mujeres en la matrícula universitaria, no en la matrícula superior.

Si bien la distribución de la matrícula en las distintas áreas de especialización aún dista de ser equitativa, la presencia de mujeres matriculadas en carreras universitarias que antes se consideraban de dominio masculino también se ha incrementado de manera considerable. Por ejemplo, hoy en varios países de América Latina se matriculan más mujeres que hombres en la carrera de Derecho. En Argentina la participación femenina en la matrícula superior en la carrera de Derecho pasó del 29% en 1957 al 52% en 2010; en Brasil subió del 12% en 1956 al 40% en 2000, y en Chile dicha participación creció del 3% en 1960 al 52% en 2014 (gráfico 3.7). Incluso en estudios superiores que todavía se consideran principalmente masculinos, como las ingenierías, en la actualidad las mujeres representan hasta el 30% de los matriculados. Mientras

Gráfico 3.7 Porcentaje de matriculados en carreras prestigiosas seleccionadas que son mujeres



Fuente: Para Argentina, Ministerio de Educación, UNESCO (1971a y 1971b), Wilkie y Guadalupe (1997) y UNESCO UIS.Stat; para Brasil, Barroso y Mello (1975), Guedes (2008) y UNESCO UIS.Stat; para Chile, Meller (2010) y Ministerio de Educación.
Notas: Debido a la falta de información para todos los años en las áreas seleccionadas, los años varían según el país. Para Argentina, los datos corresponden a 1957, 1980 y 2010 (excepto para Derecho, que es 2004). Para Brasil, a 1956, 1970 y 2014 (excepto para Derecho, que es 2000). Para Chile, los años correspondientes son 1960, 1982 y 2014 (excepto para Ingeniería, que es 1992).
*Denota que el dato no corresponde al período indicado, sino a 1992.

que en los años cincuenta menos del 4% de los estudiantes de Ingeniería en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú era mujer, hoy la presencia femenina alcanza más de un tercio de los estudiantes en dicha carrera (y alrededor de un cuarto de la matrícula en Ecuador).

Cambio en la composición de las docentes

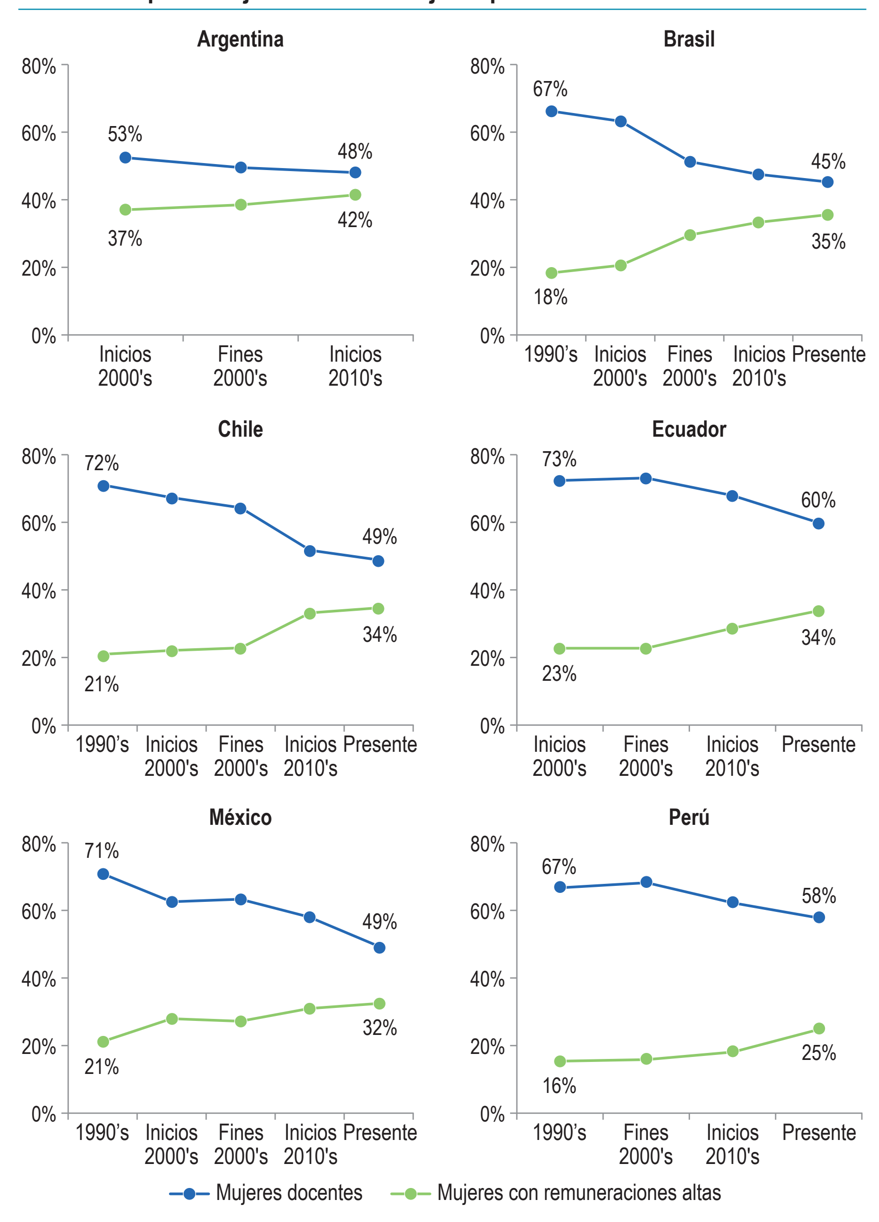
Es importante resaltar que, a pesar de estas tendencias recientes, la docencia sigue siendo una profesión mayoritariamente femenina. Las mujeres constituyen más del 60% del profesorado latinoamericano, una proporción que casi no ha cambiado en las últimas tres décadas. Sin embargo, ha caído en importancia como una carrera profesional para mujeres egresadas de la educación superior, pues el porcentaje de mujeres profesionales que son docentes ha disminuido en casi todos los países estudiados. Al mismo tiempo, el porcentaje de mujeres profesionales que perciben remuneraciones altas ha aumentado (véase el gráfico 3.8).

Habiendo aún una mayoría de mujeres docentes y a la vez un porcentaje cada vez más amplio de mujeres con salarios altos, ¿se puede inferir un cambio en la composición del profesorado femenino? La evidencia empírica disponible sugiere que sí. Mientras hace varias décadas la mayoría de las mujeres profesionales entraba en la carrera docente, hoy la mayoría de las que terminan la educación superior trabaja en otras profesiones. Como se ha visto en el capítulo anterior, esto se da en un contexto donde la docencia ha perdido prestigio y no se ha cuidado la calidad de la formación docente. Es probable, entonces, que las mujeres más talentosas se hayan alejado de la docencia y estén optando por carreras profesionales más lucrativas y atractivas.

En conjunto, la evidencia presentada en esta primera parte del libro sugiere que el acelerado aumento de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente impactaron en el prestigio y atractivo de esta profesión. Además, al abrirse nuevos y mejores horizontes educativos y laborales para las mujeres, la profesión docente perdió atractivo para muchas mujeres talentosas.

En los siguientes capítulos se ofrece un análisis de las políticas públicas implementadas en la región que buscan aumentar la calidad y el estatus de los docentes.

Gráfico 3.8 Mujeres docentes y mujeres con remuneraciones altas, como porcentaje del total de mujeres profesionales



Fuente: Cálculos propios basados en encuestas de hogares. Las encuestas de hogares utilizadas son EPHP y EPHC para Argentina; PNAD para Brasil; CASEN para Chile; ENEMDU para Ecuador; ENIGH para México y ENAHO para Perú.

Notas: Los años de los períodos fueron seleccionados para lograr un número adecuado de observaciones, lo cual puede variar de país a país. La muestra incluye a mujeres profesionales y a mujeres docentes (profesionales o técnicas). Las profesiones de alta remuneración se seleccionaron según los ingresos promedio, e incluyen las profesiones relacionadas con Ciencias Naturales, Ingeniería, Derecho, Administración, Economía y Contabilidad.

PARTE II



Reformas a las carreras docentes en América Latina

Como se ha analizado en la primera parte del libro, la docencia ha perdido prestigio en el último siglo y ha alejado a los jóvenes más talentosos de la carrera docente. Esto contribuye a que la efectividad de los profesores se mantenga estancada o, incluso, que haya disminuido. En líneas generales, los gobiernos de la región han compartido este diagnóstico, y algunos han comenzado a implementar reformas a la carrera docente, entendida como el régimen legal que regula el ejercicio de la profesión, estableciendo normas para el ingreso, la permanencia, la movilidad y el retiro de los docentes en el sector público (Cuenca, 2015).

Según Cuenca (2015), existen dos generaciones de regulaciones sobre las carreras docentes en América Latina. Entre 1950 y 1990 se registró la primera generación de regulaciones, las cuales tenían un enfoque credencialista, porque la entrada y los ascensos en la carrera estaban basados en los títulos obtenidos por los docentes. Esa ola de normas reconoció a los profesores como trabajadores con derechos laborales amparados por el Estado. Las carreras se caracterizaban, entonces, por buscar una mayor estabilidad laboral, promociones verticales (hacia funciones directivas dentro de la escuela o fuera de ella) y ascensos que premiaban la antigüedad y la acumulación de certificaciones. En este grupo se encuentran las carreras profesionales de Argentina, Bolivia, Uruguay y los países de Centroamérica (Cuenca, 2015).

La segunda generación de regulaciones, que se inicia en 2000 con reformas a la carrera docente en varios países de la región, reconoce que los docentes deben ser personas altamente capacitadas y con un buen desempeño en el aula. Por lo tanto, estas nuevas carreras docentes se

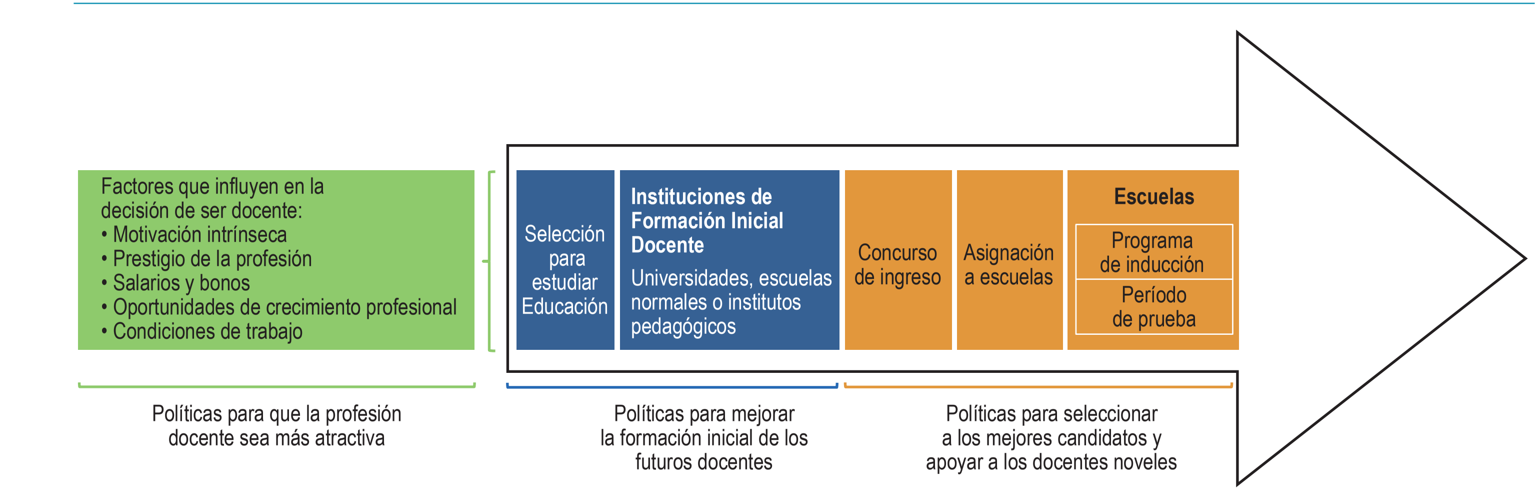
caracterizan por tener salarios diferenciados por niveles de desempeño, mecanismos de promoción horizontal (hacia funciones que permiten obtener mejoras económicas y seguir enseñando en el aula) y ascensos e incentivos basados en los resultados en evaluaciones de desempeño. En este grupo se encuentran países como Chile, Ecuador, México y Perú. En América Latina también hay carreras docentes que se ubican entre estas dos generaciones debido a que la profesión fue modificada parcialmente o bien las modificaciones solo afectan a los nuevos docentes, como ocurre en Colombia.

En la segunda parte del libro el análisis se centra en cinco países que han implementado reformas docentes sistémicas y a nivel nacional con un enfoque meritocrático en las últimas dos décadas: Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Según la clasificación realizada por Cuenca (2015), todos estos países cuentan con reformas nacionales de segunda generación o, al menos, con reformas parciales. A efectos de ascensos y remuneraciones, por ejemplo, estas reformas privilegian el desempeño demostrado en evaluaciones, en vez de basarse en la tradicional antigüedad o el número de certificaciones acumuladas por un maestro. Asimismo, este tramo del libro incluye ejemplos de otros países de la región que han implementado políticas particulares para atraer, formar, seleccionar y apoyar a docentes talentosos. Entre ellos se encuentran Argentina y Brasil. Dada la descentralización del sistema educativo en Brasil, se examinan ejemplos de estados y municipios con políticas docentes novedosas.

El análisis de esta parte del libro se enfoca en los componentes de las reformas que buscan mejorar la calidad de los nuevos docentes (véase el gráfico 4.1). Hay diversos factores monetarios y no monetarios que influyen en la decisión de ser docente. El capítulo 5 analiza las políticas para que la profesión docente sea más atractiva. Luego, los jóvenes que decidan ser docentes deben recibir una formación de calidad en instituciones de educación superior. En el capítulo 6 se presentan las políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes. Aquellos interesados en entrar a la carrera magisterial pública son seleccionados a través de concursos de ingreso. El capítulo 7 describe las políticas para elegir a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos. El cuadro 4.1 resume las principales políticas que se están aplicando en estas tres áreas en los cinco países seleccionados.

Cabe resaltar que el análisis de las políticas para apoyar a los docentes en las escuelas se centra en aquellas que afectan exclusivamente a los docentes nuevos, como los programas de inducción y los períodos

Gráfico 4.1 Trayectoria de los docentes nuevos



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2010).

Cuadro 4.1 Lo que se está haciendo para atraer, formar y seleccionar a mejores docentes
Políticas vigentes en la región

	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva					
Incremento de los salarios y modificación en su estructura	▲	▲	▲	▲	▲
Oportunidades de crecimiento profesional a través de una carrera meritocrática	▲	▲	▲	▲	▲
Regulación del tiempo no lectivo en la jornada laboral	▲		▲		▲
Incentivos para atraer a docentes a las escuelas donde más se los necesita	▲	▲	▲	▲	▲
Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes					
Mayores requisitos para el ingreso a programas de formación inicial docente	▲			●	
Incentivos económicos para candidatos talentosos	▲	▲	▲	■	▲
Regulación de los contenidos y/o resultados de los programas	▲	▲		■	■
Sistemas de acreditación	▲	▲	▲		▲
Financiamiento de proyectos de mejora	▲	▲		■	
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos					
Concursos de ingreso a la carrera pública magisterial	●	▲	▲	▲	▲
Programas de inducción	▲	▲	▲	●	▲
Períodos de prueba		▲	■	●	
Año de la ley de carrera docente más reciente	2016	2002	2011	2013	2012

▲ Política implementada o en proceso de implementación
■ Aplica solo a ciertas instituciones de formación inicial docente o grupos de docentes
● La implementación varía según el estado o el municipio

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera docente en cada país, y consultas a expertos.
Notas: El cuadro incluye las políticas docentes vigentes, las cuales provienen de las leyes de carrera docente y de otras normas aprobadas previamente. Ley de carrera docente más reciente: Sistema de Desarrollo Profesional Docente en Chile, Estatuto de Profesionalización Docente en Colombia, Ley Orgánica de Educación Intercultural en Ecuador, Ley General del Servicio Profesional Docente en México, Ley de Reforma Magisterial en Perú.

probatorios. Existen otras políticas docentes, como la formación de profesores en servicio, que no serán desarrolladas porque afectan principalmente a los docentes que ya se encuentran desde hace varios años en la carrera. La formación en servicio es un tema clave para el desarrollo de los docentes, pero se halla fuera del alcance de esta publicación.

Antes de examinar en detalle estas políticas se hace necesario realizar una breve revisión de las reformas que se han aplicado al marco legal de la carrera docente en los cinco países estudiados. En concreto, se describen las principales leyes de carrera docente y los cambios respecto de la ley anterior en las políticas para que la profesión docente sea más atractiva, las políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes y las políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos. Los cuadros 4.2 al 4.6 muestran los cambios en las leyes de carrera docente en cada país. Cabe señalar que dichos cuadros no incluyen necesariamente todas las políticas y los programas vigentes. Algunos programas, como la Beca Vocación de Profesor en Chile, pueden haber sido establecidos antes de la reforma docente y, por lo tanto, no se han incorporado en los cuadros comparativos.

Chile: Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016)

El Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD), aprobado en 2016, tiene como objetivo "dignificar la docencia, apoyar su ejercicio y

Cuadro 4.2 Comparación del Estatuto de los Profesionales de la Educación y el Sistema de Desarrollo Profesional Docente en Chile

	Estatuto de los Profesionales de la Educación (1991)	Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016)
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva		
Estructura de la carrera y salarios	Remuneración compuesta por la renta base mínima nacional, asignación de zona, asignación especial de incentivo profesional, bonificación de excelencia académica, asignación de desempeño colectivo, asignación de experiencia, bonificación de reconocimiento profesional, asignación de perfeccionamiento y unidad de mejoramiento profesional (1996). Asignaciones voluntarias: Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP, 2002) y Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI, 2006).	Se crea la asignación por tramo de desarrollo profesional, conformada por cinco tramos donde los tres primeros son obligatorios. Se eliminan la asignación de perfeccionamiento, la unidad de mejoramiento profesional, la AEP y la AVDI. Se mantienen o modifican las demás asignaciones que componen la remuneración.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4.2 Comparación del Estatuto de los Profesionales de la Educación y el Sistema de Desarrollo Profesional Docente en Chile *(continuación)*

	Estatuto de los Profesionales de la Educación (1991)	Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016)
Evaluación de desempeño	Evaluación Docente Más (2004), obligatoria cada cuatro años para docentes en escuelas públicas, con posibilidad de desvinculación.	Evaluación Docente Más, obligatoria cada cuatro años para docentes en escuelas que reciben financiamiento del Estado, con posibilidad de desvinculación.
Tiempo no lectivo	El 25% del total de horas (1996).	Aumento gradual en el tiempo no lectivo del 25% al 35% de 2017 a 2019.
Incentivos para trabajar en escuelas vulnerables	Asignación por desempeño en condiciones difíciles, con un pago de entre el 4% y el 30% del salario. Bonificación adicional del 40% en el pago de la AEP por trabajar en establecimientos con alumnos prioritarios.	Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios, con un pago diferenciado según la proporción de alumnos prioritarios y el tramo de desarrollo profesional del docente. Entre el 10% y el 20% de la asignación por tramo más un monto fijo mensual.
Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes		
Requisitos de ingreso a la carrera de Pedagogía	Requisitos determinados por cada institución de educación superior.	Aumento gradual del puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) entre 2017 y 2023.
Acreditación de carreras de Pedagogía	Obligatoria (2007).	Obligatoria. A 2019 todas deben estar acreditadas.
Evaluaciones durante la formación inicial	Evaluación voluntaria al final de la carrera: Prueba Inicia (2008).	Evaluaciones obligatorias al inicio de la carrera y al menos un año antes del egreso.
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos		
Programa de inducción	Opcional y con baja implementación.	Obligatorio, de 10 meses, para docentes con menos de dos años de experiencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera docente, modificaciones al Estatuto de los Profesionales de la Educación (1996) y consultas a expertos.

aumentar su valoración para las nuevas generaciones", según consigna el Ministerio de Educación de Chile. Esta ley modifica y complementa el Estatuto de los Profesionales de la Educación creado en 1991.

Un cambio importante introducido en el SDPD, que estará en pleno funcionamiento en 2026, consiste en incorporar a todos los docentes

que trabajan en establecimientos que reciben financiamiento del Estado (escuelas municipales y particulares subvencionadas). Antes de esta nueva ley, solo los docentes de las escuelas municipales eran parte de la carrera pública magisterial. En 2016, eran 114.000 los docentes que trabajaban en el sector particular subvencionado, los cuales representaban el 46% del total de docentes de aula en Chile.

El SDPD es parte de la reforma educativa que Chile viene implementando desde 2011. La reforma incluye la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización (2011), la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (2011), la Ley de Inclusión Escolar (2015) y la Ley del Sistema de Educación Pública (2017).

Generalmente, los cambios en las políticas docentes en Chile han sido construidos de forma consensuada entre el Colegio de Profesores, que es el sindicato de maestros, y el gobierno. Ambos estamentos venían dialogando sobre reformas educativas desde mediados de los años noventa. Así, en 2003 se inició la evaluación de desempeño a docentes a partir de un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Educación, los municipios y el Colegio de Profesores, pese a que aun no existía una ley que requiriera esta evaluación.

En 2014, al principio del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, comenzó el diálogo con diversos actores, incluso con el Colegio de Profesores, a fin de diseñar el SDPD. Durante el proceso de negociación el sindicato logró ciertos avances en su agenda, como la titularidad para un grupo de docentes que estaban contratados temporalmente en el sistema municipal y la extensión del bono de incentivo al retiro (Eyzaguirre, 2015).

A pesar del diálogo establecido con el sindicato, no hubo consensos en algunos aspectos y en junio de 2015 los docentes iniciaron un paro que duró 57 días (*La Tercera*, 27 de julio de 2015). El Colegio de Profesores señalaba que el proyecto de ley “intensificaba el ejercicio de la profesión basada en la competencia entre pares y en el individualismo”, y que estaba asentado en la desconfianza ya que requería constantes certificaciones a los docentes. Rechazaba, entre otros aspectos, que se debiera rendir una prueba para ingresar a la carrera docente y que los docentes tuvieran que ser certificados a los dos años de entrar a la carrera y luego cada cuatro años (Colegio de Profesores de Chile, 2015). El paro de los docentes coincidió con manifestaciones de estudiantes de secundaria y universitarios.

En julio de 2015 se conformó una mesa tripartita entre el Ejecutivo, los diputados de la Comisión de Educación y el Colegio de Profesores. A fin de incluir los acuerdos alcanzados en la mesa tripartita el gobierno reformuló el proyecto original. La nueva versión introdujo cambios como la eliminación de la prueba para ingresar a la carrera docente y la evaluación tras dos años en la carrera, el aumento de las horas no lectivas en los colegios más vulnerables y la incorporación gradual de los docentes de escuelas particulares subvencionadas. Finalmente, la ley que creó el SDPD fue promulgada en marzo de 2016 (Veas, 2016).

Mizala y Schneider (2018) resaltan tres aspectos que permitieron una negociación exitosa de la reforma docente en Chile. Primero, apenas la Presidenta Bachelet asumió el gobierno, estableció la reforma educativa como una de sus prioridades. Segundo, el Colegio de Profesores había negociado en años previos políticas de evaluación docente y ascensos en base a los resultados en las evaluaciones. Por último, el partido político apoyado por el sindicato (Partido Comunista) formaba parte de la coalición Nueva Mayoría liderada por la Presidenta Bachelet, lo cual contribuyó al diálogo con los líderes sindicales.

Colombia: Estatuto de Profesionalización Docente (2002)

En 2002 se aprobó el Estatuto de Profesionalización Docente (EPD), cuyo principal objetivo es que "la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes", según consigna el artículo 1 de esa ley.

A diferencia del estatuto previo, el EPD introduce una carrera docente más meritocrática (véase el cuadro 4.3). Todos los docentes nuevos están obligados a suscribirse al EPD, pero para los profesores nombrados antes de 2002 la inscripción fue voluntaria. En 2016 el 43% de los docentes nombrados estaba bajo el régimen del EPD, mientras que el resto todavía se regía por el antiguo Estatuto Docente promulgado en 1979.

Ante la existencia simultánea de dos estatutos docentes, una demanda frecuente del sindicato de maestros, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), es la creación de un estatuto único de la profesión docente. Si bien en los últimos años se han registrado ciertos

Cuadro 4.3 Comparación del Decreto 2277 y el Decreto 1278 en Colombia

	Decreto 2277 (1979)	Estatuto de Profesionalización Docente – Decreto 1278 (2002)
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva		
Estructura de la carrera y salarios	Escalafón conformado por 14 grados, según título, años de experiencia y cursos de capacitación.	Escalafón conformado por tres grados relacionados con la formación académica. Cada grado está compuesto por cuatro niveles salariales.
Evaluación de desempeño	No existe.	Evaluación obligatoria anual a cargo del director de la escuela, con posibilidad de desvinculación.
Promociones y ascensos	Ascensos en función del título, los años de experiencia y los cursos de capacitación.	Además de exigir el título y determinada cantidad de años de experiencia, el ascenso de un docente depende de los resultados de la evaluación diagnóstico-formativa, que incluye video de la práctica docente, autoevaluación, encuestas a estudiantes, pares y padres, y resultados en la evaluación de desempeño (2015).
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos		
Nivel educativo	Permite el ingreso con educación secundaria.	Se requiere contar con educación superior.
Ingreso de profesionales de otras disciplinas	No está permitido.	Permitido, pero deben cursar una especialización o un posgrado en Educación.
Proceso de selección	Nombramientos a través de actos administrativos a cargo de gobernadores o alcaldes.	Concurso público nacional de ingreso que incluye pruebas, entrevista y evaluación de antecedentes.
Período de prueba	No existe.	Período de prueba de cuatro meses a un año escolar. Evaluación al final del año escolar, con posibilidad de desvinculación.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera docente, modificaciones al Estatuto de Profesionalización Docente (2015) y consultas a expertos.

avances, aún prevalecen ambos estatutos. En 2012 se formó una comisión tripartita de concertación para la elaboración de un estatuto único conformada por el Ministerio de Educación, Fecode y senadores y representantes a la Cámara. En 2013 el sindicato presentó un proyecto para el nuevo estatuto. En 2017, tras un paro de Fecode de 37 días, se acordó, entre otros aspectos, la creación de una nueva comisión tripartita para consensuar un proyecto de ley sobre el estatuto único.

Asimismo, a lo largo de la implementación del EPD se han registrado confrontaciones con el sindicato de maestros. En 2014 y 2015 Fecode

realizó paros y protestas en demanda de mayores salarios y la eliminación de la evaluación de competencias para el ascenso. Dicha evaluación, vigente desde 2010, consistía en una prueba escrita. Sin embargo, pocos docentes aprobaban la evaluación y solo algunos de ellos recibían un ascenso, dado que el número de ascensos estaba sujeto a las restricciones presupuestarias. En las evaluaciones de competencias efectuadas entre 2011 y 2013 solo el 20% de los aspirantes alcanzó el puntaje mínimo aprobatorio.

Luego de establecer negociaciones con Fecode, en 2015 el gobierno acordó incrementar los salarios de forma gradual y reemplazar la evaluación de competencias por la evaluación diagnóstico-formativa. Esta nueva evaluación incluye diferentes instrumentos: video de la práctica docente evaluado por pares, autoevaluación, encuestas a estudiantes, pares y padres, y resultados en la evaluación de desempeño de docentes. En 2015, el 71% de los docentes que rindieron la evaluación diagnóstico-formativa la aprobó (ICFES, 2016).

Ecuador: Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011)

Promulgada en 2011, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) establece los derechos, obligaciones y regulaciones básicas para la estructura, los niveles, la gestión y el financiamiento y la participación de los actores del sistema educativo, entre ellos los docentes. La LOEI deroga la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional instaurada en 1990.

Con la LOEI se crearon dos nuevas instituciones. La primera es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval), que tiene a su cargo la evaluación de desempeño de los estudiantes, docentes y directivos del sistema escolar. La segunda es la Universidad Nacional de Educación (UNAE), encargada de brindar y apoyar la formación inicial de los docentes.

La LOEI es parte de la reforma educativa que Ecuador viene implementando desde 2007. La reforma se realizó en línea con el Plan Decenal de Educación 2006–2015 y los cambios introducidos a la Constitución en 2008 que destacan la educación como un derecho de las personas y un deber ineludible del Estado. Asimismo, en 2009 se hicieron modificaciones a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y en 2010 se sancionó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).

Cuadro 4.4 Comparación de la Ley de Carrera Docente y la Ley Orgánica de Educación Intercultural en Ecuador

	Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (1990–2011)	Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011)
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva		
Cargos/áreas de desempeño	Cargos docentes, administradores y supervisores.	Además de cargos docentes y directivos, se establecen nuevas funciones, como inspectores, asesores, auditores y rectores.
Estructura de la carrera y salarios	Cuatro categorías según título académico y, dentro cada una, tres subcategorías según tiempo de servicio.	Diez categorías, según nivel educativo y tiempo de servicio (de cuatro años a 28 años). Otros requisitos incluyen aprobar cursos de formación y publicar experiencias exitosas.
Evaluación de desempeño	No existe.	Evaluación obligatoria cada dos años, con posibilidad de desvinculación (2009).
Tiempo no lectivo	No especificado.	Dos de las ocho horas cronológicas diarias de trabajo deben distribuirse en actividades no lectivas.
Incentivos para trabajar en escuelas vulnerables	Subsidios para docentes en zonas rurales fronterizas.	Puntaje adicional en la carrera docente para trasladarse si el docente ha trabajado en zonas rurales. Nombramiento provisional de profesionales sin título superior en zonas rurales de difícil acceso. Año de servicio rural obligatorio (no implementado).
Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes		
Institución nacional de FID	No existe.	Creación de la Universidad Nacional de Educación.
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos		
Ingreso de profesionales de otras disciplinas	No está permitido.	Permitido en áreas en las que no existe el número suficiente de docentes. Deben aprobar capacitación en Pedagogía.
Proceso de selección	Comités locales aplican pruebas de forma arbitraria y generalmente se asignan plazas en función de afiliaciones políticas o sindicales.	Concursos públicos nacionales desde 2007. Incluyen pruebas nacionales, calificación de méritos, entrevista y clase demostrativa.
Programa de inducción	No existe.	Obligatorio para todos los docentes en el lapso de los dos primeros años. Haber completado el programa es un requisito para ascender.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4.4 Comparación de la Ley de Carrera Docente y la Ley Orgánica de Educación Intercultural en Ecuador *(continuación)*

	Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (1990–2011)	Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011)
Período de prueba	No existe.	Nombramiento provisional de dos años para docentes con resultados del 70% al 79% en las pruebas de conocimientos específicos en el concurso de ingreso. Los docentes deben alcanzar el 80%, de lo contrario son desvinculados.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera; Schneider, Cevallos y Bruns (2017), y consultas a expertos.
Nota: Entre las políticas mostradas en el cuadro como parte de la LOEI (2011) se incluyen políticas meritocráticas que fueron modificadas en la ley de carrera docente previa y ratificadas en la LOEI, como los concursos públicos de ingreso y la evaluación de desempeño.

Los cambios en la carrera docente en Ecuador se comenzaron a implementar en 2007, bajo el gobierno de Rafael Correa. A fines de ese año se introdujo una prueba nacional para el ingreso a la profesión docente y se estableció una evaluación voluntaria de desempeño a los docentes del sector público. Sin embargo, solo el 1% de los docentes participó en la evaluación voluntaria, por lo cual en 2009 el gobierno ecuatoriano dispuso que la evaluación fuera obligatoria (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017). El plan era evaluar a todos los docentes en servicio en cuatro años. La evaluación se empezó a aplicar con resistencia del sindicato de maestros, la Unión Nacional de Educadores (UNE), que organizó huelgas y promovió la inasistencia a las evaluaciones. Solo el 65% de los docentes convocados rindió los exámenes programados entre mayo y julio de 2009.

Con el objetivo de limitar las fuentes de poder del sindicato, el gobierno adoptó diversas medidas. Desde 2007 ya no se permite que el sindicato influya en el nombramiento de cargos en el Ministerio de Educación. En 2008 se determinó que el aporte de los afiliados a la UNE no puede ser descontado automáticamente a través del pago de planillas (ahora los docentes pueden decidir si quieren aportar al sindicato o no). En 2009 la reforma a la ley de carrera docente estableció el despido para los docentes que no rindieran las evaluaciones e introdujo sanciones para los que paralizaran los servicios educativos por estar en huelga. Asimismo, el gobierno nacional dio a conocer los resultados de los primeros docentes evaluados en 2009, de los cuales solo el 25% obtuvo un

puntaje excelente o muy bueno. También se formaron Gobiernos Escolares Ciudadanos, integrados por representantes de padres de familia, maestros y estudiantes, que estaban encargados de monitorear las actividades en la escuela, como una medida de rendición de cuentas (Bruns y Luque, 2015).

En palabras de Luna (2014: 256): "El gobierno vendió al país la evaluación como una medida clave para propiciar el cambio educativo. Ante tal ofrecimiento la población ecuatoriana se volcó mayoritariamente a apoyar esta resolución. Ante tal situación el gremio quedó aislado políticamente...". Desde 2009 el sindicato comenzó a perder poder político y para 2014 casi se había extinguido. En 2015 las autoridades ecuatorianas crearon una nueva agrupación de maestros, la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, y en 2016 declararon a la UNE legalmente disuelta (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).

México: Ley General del Servicio Profesional Docente (2013)

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), que se aprobó en 2013, establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente. La modificación en la Ley General de Educación de 2013 estableció el Servicio Profesional Docente como parte del sistema educativo nacional.

Dentro del marco de la LGSPD en 2015 se creó el Programa de Promoción en la Función por Incentivos. Este reemplaza al Programa Nacional de Carrera Magisterial de 1992, que brindaba incentivos económicos a los docentes con base en el logro académico de los alumnos, el desempeño profesional y la formación continua de los docentes.

La LGSPD es parte de la reforma educativa que se viene implementando desde 2012. La reforma constitucional de febrero de 2013 colocó el aprendizaje de los alumnos en el centro de las políticas educativas (artículo 3), instituyó como órgano constitucional autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) e introdujo el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Como consecuencia del cambio constitucional, también se modificaron la Ley General de Educación y la Ley de Coordinación Fiscal.

En 2012 el gobierno de Enrique Peña Nieto aprovechó el gran desprestigio del principal sindicato de maestros, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para lanzar la reforma educativa.

Cuadro 4.5 Comparación de la Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente en México

	Ley General de Educación (1993)	Ley General del Servicio Profesional Docente (2013)
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva		
Estructura de la carrera y salarios	Programa Nacional de Carrera Magisterial (1993–2014): voluntario, con cinco niveles de incentivos (de un 25% a un 200% del sueldo base).	Programa de Promoción en la Función por Incentivos (2015): voluntario, con siete niveles de incentivos (un 35% a un 180% del sueldo base).
Evaluación de desempeño	No existe.	Evaluación obligatoria cada cuatro años. Ante el bajo desempeño reiterado, los docentes que ingresaron a partir de 2013 son desvinculados; mientras que los docentes que ingresaron antes de 2013 son ubicados en otras tareas de la función pública.
Incentivos para trabajar en escuelas vulnerables	Dentro del Programa Nacional de Carrera Magisterial, el tiempo mínimo de permanencia para acceder a mayores incentivos es menor para docentes en escuelas ubicadas en zonas de bajo desarrollo. Así, a un docente en zona de bajo desarrollo le toma ocho años alcanzar el mayor nivel de incentivos (frente a 14 años en el resto de las zonas).	Para participar y avanzar en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos, los requerimientos en las evaluaciones son menores cuando se trabaja en zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas. Además, el incentivo por nivel es mayor si se trabaja en dichas zonas (del 41% al 222% del salario base).
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos		
Proceso de selección	Hasta 2008, asignación de plazas por recomendación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o se aseguran plazas a los egresados de escuelas normales. En 2008, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, se llevó a cabo el primer concurso nacional basado en pruebas escritas.	Concurso nacional que incluye pruebas escritas.
Programa de inducción	No existe.	Acompañamiento por parte de un tutor por dos años. Evaluación diagnóstica en el primer año y de desempeño en el segundo año, con posibilidad de desvinculación.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera docente, INEE (2015) y consultas a expertos.

En los años previos, los medios de comunicación y las organizaciones civiles —por ejemplo, Mexicanos Primero— habían denunciado con mayor frecuencia las prácticas corruptas del SNTE, como la venta o herencia de plazas docentes y el clientelismo del Programa de Carrera Magisterial, entre otras. El SNTE determinaba qué profesores recibían ascensos y manipulaba las evaluaciones docentes para que los miembros más leales del sindicato recibieran mayores incrementos salariales. Además, el SNTE tenía un control directo en el nombramiento de funcionarios en el sector de educación (Bruns y Luque, 2015; McEwan y Santibáñez, 2005).

Por otra parte, el gobierno difundió los bajos resultados de la evaluación PISA en México para resaltar la urgencia de la reforma educativa y su importancia para mejorar la competitividad, mientras que en febrero de 2013 la líder del SNTE, Elba Gordillo, conocida como "La Maestra", fue arrestada debido a prácticas corruptas en el uso de los fondos del sindicato. Ante el creciente desprestigio del sindicato, el gobierno logró contar con el apoyo de la sociedad civil y del sector privado para llevar a cabo la reforma educativa. En este contexto, en febrero de 2013 se realizaron modificaciones a la Constitución y en septiembre se aprobó la LGSPD. Bruns y Luque (2015) destacan el hecho de que el gobierno mexicano haya introducido rápidamente grandes reformas en el momento en el que contaba con mayor capital político, y que haya institucionalizado las reformas a través de cambios en la Constitución.

Si bien la LGSPD fue aprobada en 2013, existen desafíos políticos para su implementación. En 2015 el INEE, organismo autónomo encargado de las evaluaciones educativas, tenía programado iniciar las evaluaciones de desempeño a docentes. Sin embargo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), una agrupación magisterial con fuerte presencia en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, manifestó su rechazo a dichas evaluaciones mediante actividades de protesta y amenazó con boicotear los comicios de junio de 2015 para elegir diputados, legisladores, gobernadores y alcaldes. Ante ello, la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció la suspensión indefinida de las evaluaciones. No obstante, tras los reclamos de la sociedad civil y del INEE, la SEP revirtió su decisión y las evaluaciones fueron efectuadas ese mismo año (Backhoff y Guevara, 2015). Desde entonces, la evaluación de desempeño docente se viene aplicando de forma gradual. A 2017 se había evaluado a 160.000 docentes y directores, lo que representa alrededor del 13% del total de docentes de educación obligatoria en escuelas públicas.

Perú: Carrera Pública Magisterial (2007) y Ley de Reforma Magisterial (2012)

La Carrera Pública Magisterial (CPM), aprobada en 2007, fue el primer intento para establecer una carrera profesional docente basada en el mérito (Cuenca, 2017). Entre sus objetivos se encontraban “promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes” y “determinar los criterios y procesos de evaluación que garanticen el ingreso y permanencia de docentes de calidad”.

Desde 2008 todos los nuevos docentes estuvieron obligados a entrar a la CPM, mientras que era voluntario para los maestros más antiguos. En 2012 solo el 25% de los docentes nombrados pertenecía a la CPM, en tanto que la gran mayoría permanecía bajo la Ley del Profesorado de 1984. Frente a esta situación, en 2012 se promulgó la Ley de Reforma Magisterial (LRM), que instituyó un régimen laboral único para todos los docentes del sector público; es decir, incorporó en un solo sistema a los docentes nombrados bajo la Ley del Profesorado y a los nombrados bajo la CPM. Desde 2013, la entrada a la LRM es obligatoria para todos los docentes.

La Ley de Reforma Magisterial “está orientada a establecer las condiciones necesarias que permitan, entre otros aspectos clave, una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional del docente. Asimismo, brinda a los docentes la oportunidad de acceder a una carrera magisterial con oportunidades de mejoras salariales y de desarrollo profesional basado en el mérito”, según consignó en 2014 el Ministerio de Educación de Perú. La LRM comprende varios aspectos ya incluidos en la CPM, como, por ejemplo, las evaluaciones para el ingreso a la carrera docente y el ascenso, las condiciones de permanencia y las asignaciones monetarias por trabajar en escuelas con condiciones difíciles.

La nueva ley forma parte de la reforma educativa que Perú viene ejecutando desde 2007. La reforma incluye la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) de 2007, la Ley Universitaria promulgada en 2014 y la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (2009 y 2016).

Cuando en 2006 el gobierno de Alan García inició la reforma de la carrera docente, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) manifestó su rechazo a través de huelgas y protestas.

El aspecto que generaba mayor disconformidad era la desvinculación de docentes en caso de reiterados bajos resultados en la evaluación de desempeño.

Para poder aprobar la Ley de la Carrera Pública Magisterial (CPM) en 2007 el gobierno buscó el apoyo de la opinión pública. Con ese objetivo, acusó al SUTEP de no querer mejorar la educación de los estudiantes y difundió los bajos resultados obtenidos por los docentes en

Cuadro 4.6 Comparación de la Ley del Profesorado y la Ley de Reforma Magisterial en Perú

	Ley del Profesorado (1984–2012)	Ley de Reforma Magisterial (2012)
Políticas para que la profesión docente sea más atractiva		
Estructura de la carrera y salarios	Dos áreas de ejercicio profesional y cinco niveles magisteriales (1990).	Cuatro áreas de desempeño laboral y ocho escalas. Escala 8: el 210% del salario de la escala 1 y toma 20 años (2017).
Evaluación de desempeño	No existe.	Evaluación obligatoria cada cinco años, con posibilidad de desvinculación (2017).
Promociones y ascensos	El ascenso al nivel 2 es automático tras cumplir el tiempo mínimo de permanencia. Para ascender a niveles superiores, además de los años de experiencia, se evalúan los antecedentes profesionales, el desempeño laboral y los méritos (1990).	Además de contemplar determinada cantidad de años de experiencia y la formación requerida, los ascensos se basan en los resultados de una prueba nacional y en la evaluación de la trayectoria profesional del docente.
Jornada laboral semanal para docentes	24 horas pedagógicas (de 45 minutos). Como máximo, 30 horas pedagógicas.	32, 35 o 40 horas pedagógicas, dependiendo del cargo y el nivel (2017).
Incentivos para trabajar en escuelas vulnerables	Bonificación de hasta el 30% del salario si se trabaja en zonas rurales, de frontera y otras zonas difíciles (1990). Viviendas para los profesores de escuelas en zonas rurales y de frontera. Ambos incentivos tuvieron una baja implementación.	Asignaciones mensuales por ubicación (zona rural, de frontera y otras zonas difíciles) y características de la escuela (unidocente, multigrado, bilingüe) de entre 70 y 500 nuevos soles (US$20 y US$145). Las. Las asignaciones no son excluyentes entre sí. Para los docentes en zona rural o de frontera se reduce en un año la permanencia para postular a las escalas 4–8.
Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes		
Características de la FID	Duración no menor a 10 semestres académicos.	Duración no menor a 10 semestres y en instituciones acreditadas.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4.6 Comparación de la Ley del Profesorado y la Ley de Reforma Magisterial en Perú *(continuación)*

	Ley del Profesorado (1984–2012)	Ley de Reforma Magisterial (2012)
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos		
Nivel educativo	Título superior en Educación. Para cubrir plazas vacantes se admite a personas sin título pedagógico (nombramiento interino), incluso profesionales de otras disciplinas, personas con estudios superiores no concluidos o con secundaria completa.	Título superior en Educación.
Proceso de selección	Hasta 1990, los comités locales evaluaban a los candidatos en función de la antigüedad en la obtención del título, la residencia y procedencia del postulante, la antigüedad en la presentación de la solicitud y la prueba de aptitud en caso de que se considerara conveniente. Desde 1991 se realiza una evaluación centralizada basada en una prueba nacional.	Concurso público que incluye prueba nacional, entrevista, clase demostrativa y evaluación de trayectoria profesional.
Programa de inducción	No existe.	Programa de seis meses con mentores, dirigido a docentes sin experiencia previa o con menos de dos años en la docencia pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, reglamentos y normas de la carrera docente; modificaciones a la Ley del Profesorado (1990) y a la Ley de Reforma Magisterial (2017); Saavedra y Díaz (2000), y consultas a expertos.
Nota: Entre 2007 y 2012 estuvo vigente la Ley de Carrera Pública Magisterial. Dadas las similitudes de esta ley con la ley actual, el cuadro muestra las comparaciones entre la Ley del Profesorado y la ley actual.

la evaluación censal de 2006, los cuales mostraban que la mitad de los docentes evaluados no comprendía lo que leía (Bruns y Luque, 2015). Al dirigir la atención de la opinión pública hacia los bajos resultados académicos de los docentes y la posición del sindicato en defensa de su estabilidad laboral los medios de comunicación contribuyeron a reforzar la posición del gobierno respecto de que el SUTEP impedía mejoras en la educación (Cuenca y Stojnic, 2008). Asimismo, el sector privado financió una campaña sobre la importancia de una buena educación en el crecimiento económico del país (Bruns y Luque, 2015).

Como resultado de las negociaciones con el SUTEP se acordó que la CPM fuera obligatoria para los docentes nuevos y voluntaria para los

docentes en ejercicio. Así, desde 2007 convivieron dos regímenes laborales paralelos, la Ley del Profesorado y la CPM, y por lo tanto docentes con educación y experiencia similares recibían diferentes salarios y beneficios. En 2012, Ollanta Humala asumió la presidencia y estableció una nueva reforma obligatoria para todos los docentes del sector público, la Ley de Reforma Magisterial (LRM), la cual fue aprobada por el Congreso en medio de manifestaciones del SUTEP. La LRM mantuvo varios de los aspectos introducidos en la CPM, incluidas las evaluaciones para la permanencia en el cargo y la salida del magisterio de los docentes que desaprobaran la evaluación consecutivamente.

Si bien la LRM fue aprobada en 2012, existen desafíos políticos para su implementación. En 2017 estaba planificado el comienzo de las evaluaciones de desempeño docente. Sin embargo, algunos sindicatos regionales de maestros manifestaron su rechazo a la desvinculación de los docentes que desaprobaran la evaluación de desempeño. En junio de ese año estos sindicatos iniciaron una huelga, que duró más de dos meses, en busca de, principalmente, un aumento de las remuneraciones y la permanencia en los cargos de los docentes que desaprobaran las evaluaciones. Luego de las negociaciones, el gobierno aceptó adelantar un aumento en el salario de los docentes, pero mantuvo la evaluación de desempeño docente y sus consecuencias.

Claramente estos cinco países estudiados de América Latina han realizado esfuerzos para reformar la carrera docente con el objetivo de recuperar el prestigio de la profesión y elevar la calidad de la enseñanza. En los siguientes tres capítulos se describirán las políticas docentes y se presentará evidencia del impacto de las mismas sobre la efectividad docente. Si bien los cambios en las leyes constituyen el primer paso, la clave se halla en la implementación y en las modificaciones que las nuevas políticas puedan generar para atraer y retener a docentes efectivos.

Como ya se señaló al inicio, a continuación, en el capítulo 5 se explicarán las políticas orientadas a que la profesión docente sea más atractiva; en el 6, aquellas dirigidas a mejorar la formación inicial de los futuros docentes, y en el 7, las destinadas a seleccionar a los mejores candidatos y a apoyar a los docentes nuevos. Por último, en el capítulo 8 se darán a conocer las conclusiones y orientaciones para la elaboración de políticas en este campo.



Políticas para que la profesión docente sea más atractiva

En muchos países de América Latina la imagen que se tiene del maestro de escuela es la de un profesional mal remunerado, que trabaja en condiciones difíciles y que, no importa cuán bueno o malo sea, se va a jubilar en el mismo puesto de trabajo. Ante este deterioro del prestigio de la profesión docente en la región, una parte importante de los esfuerzos de los gobiernos se enfoca en tratar de que la profesión vuelva a ser una alternativa laboral atractiva para los jóvenes más talentosos.

Diversos factores pueden influir en la decisión de ser docente. Entre los factores monetarios se encuentran los salarios, los bonos y las pensiones. Entre los factores no monetarios se destacan la motivación intrínseca para ser docente, el reconocimiento y prestigio de la profesión, las oportunidades de crecimiento profesional, y las condiciones de trabajo (Vegas y Umanski, 2005; OCDE, 2005).

Este capítulo se centra en cuatro medidas que los países estudiados han desarrollado en el marco de las nuevas carreras docentes y que influyen en el atractivo de la profesión (véase el gráfico 5.1). La primera de ellas está relacionada con los salarios, en particular con el incremento de las remuneraciones y la modificación de su estructura. En el segundo apartado se detallan las oportunidades de crecimiento profesional a través de las nuevas carreras meritocráticas. Luego se analizan las condiciones de trabajo, poniendo énfasis en las mejoras introducidas en las nuevas leyes docentes, como la regulación del tiempo no lectivo. Por último se presentan los incentivos monetarios y profesionales para atraer a docentes a escuelas donde más se les necesita. Cabe resaltar que, a su vez, todas estas medidas contribuyen a elevar el prestigio social de la profesión, lo cual es una tarea de mediano a largo plazo.

Gráfico 5.1 Factores que buscan influir en el atractivo de la carrera docente en las nuevas leyes docentes

Salarios	Oportunidades de crecimiento profesional
Condiciones de trabajo	Incentivos específicos para trabajar en escuelas donde más se les necesita

Fuente: Elaboración propia.
Nota: Otros factores también influyen en el atractivo de la carrera docente. El gráfico muestra los aspectos principales desarrollados en las nuevas leyes docentes, foco de este capítulo.

Incremento salarial y modificaciones en la estructura de remuneraciones

Como se ha visto en la primera parte del libro, los salarios docentes nunca fueron altos y además durante la crisis de los años ochenta sufrieron una drástica reducción, lo cual ha influido para que la docencia se convierta en una profesión poco atractiva para las nuevas generaciones. Para revertir dicha situación, en las últimas dos décadas los países estudiados han incrementado los salarios e implementado cambios en la estructura de remuneraciones.

Incremento salarial

Los incrementos en los salarios de los maestros elevan el atractivo relativo de la profesión docente respecto de otras ocupaciones, lo cual podría generar que candidatos más talentosos y potencialmente más efectivos se interesen por la docencia (Lazear, 2003). El modelo clásico de autoselección de Roy (1951) señala que los individuos eligen trabajar en un sector que les otorgue las mayores ganancias esperadas, sobre la base de la evaluación de sus habilidades y de las habilidades demandadas para el trabajo.

En Reino Unido, por ejemplo, los salarios relativos de los maestros en comparación con los de otras profesiones influyen en la decisión de ser docente de los graduados universitarios (Chevalier, Dolton y McIntosh, 2007). En tanto, en el estado de Florida, Estados Unidos, los profesionales que ingresan a la profesión docente durante recesiones, porque en ocupaciones alternativas se esperan ganancias menores, son

más efectivos que aquellos que ingresan en períodos de crecimiento económico (Nagler, Piopiunik y West, 2015).[1] Por su parte, en Inglaterra, un aumento en la brecha salarial entre docentes y otros profesionales está relacionado con peores resultados en pruebas estandarizadas de los estudiantes (Britton y Propper, 2016).[2]

Si bien este análisis sobre salarios se centra en que mayores remuneraciones pueden atraer a candidatos potencialmente más efectivos, la literatura especializada también considera si salarios más altos pueden incentivar un mejor desempeño de los profesores. Al respecto, estudios recientes en países en desarrollo sugieren que cambios salariales generales no impactan sobre la efectividad de los docentes en ejercicio. En Indonesia, al duplicar los salarios de manera incondicional se registró una mayor satisfacción de los docentes con sus ingresos y se redujo el porcentaje de docentes con trabajos secundarios, pero luego de tres años el esfuerzo de los docentes y los aprendizajes de los estudiantes no mejoraron (de Ree et al., de próxima publicación). En Pakistán, una reducción del 35% en los salarios no tuvo un efecto negativo en la efectividad de los docentes, medida a través del valor agregado (Bau y Das, 2017).

La evidencia sugiere que los aumentos generales de salarios que no tienen vinculación con el desempeño no suelen mejorar la efectividad de los docentes que ya trabajan en las escuelas. No obstante, salarios más altos sí pueden afectar el flujo de los nuevos docentes, al incentivar a candidatos más talentosos a ser docentes y elevar el prestigio de la profesión. Aumentar los salarios cobra mayor importancia en países donde existe una brecha significativa entre los salarios de los docentes y los de otros profesionales, como es el caso de Chile, Ecuador, México y Perú (véase el capítulo 1 para más detalles sobre las brechas salariales). Tener una remuneración competitiva respecto de la de otras profesiones incentivaría a que jóvenes más talentosos, y potencialmente más efectivos, consideren la profesión docente entre sus opciones.

[1] Nagler, Piopiunik y West (2015) miden la efectividad a través del valor agregado.

[2] Otros estudios realizados en países desarrollados señalan que salarios más altos atraen a candidatos académicamente talentosos. Es el caso de Leight (2012), en Australia, y Figlio (2002), en Estados Unidos. Para medir la calidad de los candidatos, Leight (2012) toma en cuenta el puntaje en las pruebas de admisión universitaria y Figlio (2002) considera si provienen de universidades selectivas y si se gradúan en disciplinas en las que enseñarán.

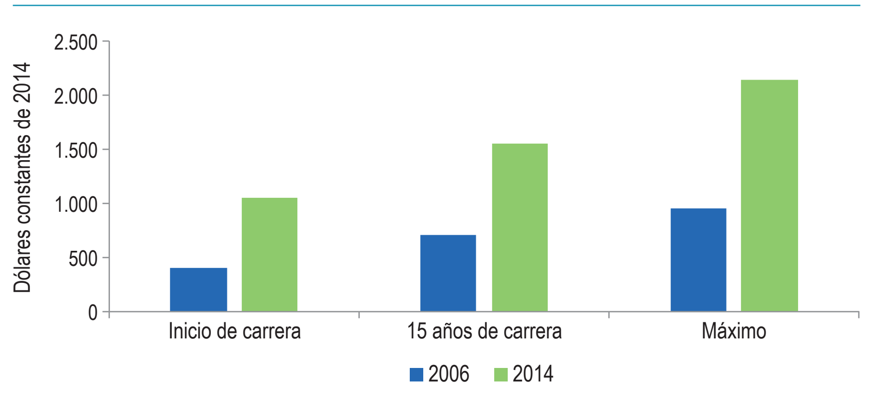
Incrementos salariales en América Latina

Las reformas en la carrera docente en los países estudiados se constatan en los cambios que han experimentado los salarios de los maestros. En **Chile**, entre 2000 y 2015 las remuneraciones de los profesores en el sector municipal aumentaron un 24% en términos reales y a mediados de 2017, bajo el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, los salarios promedio de los docentes en ejercicio se incrementaron en un 30%. En **Colombia** la asignación básica mensual para los docentes en el marco del Estatuto de Profesionalización Docente subió un 20% en términos reales entre 2009 y 2017.

En **Ecuador** la escala salarial del magisterio era inferior a la del resto de los trabajadores públicos, pero en 2011 la Ley Orgánica de Educación Intercultural estableció la homologación de los salarios de los docentes a la escala salarial de los demás funcionarios públicos (Araujo y Bramwell, 2015). Como resultado, el salario inicial de los docentes se incrementó en un 160% en términos reales entre 2006 y 2014 (véase el gráfico 5.2).

En **Perú** el ingreso promedio de los docentes en el sector público aumentó un 28% en términos reales entre 2000 y 2015. A pesar de las mejoras salariales, en Ecuador y en Perú aún existen importantes brechas salariales respecto de otras profesiones. En 2015, el salario de los docentes representaba solo el 55% y el 77% del salario de otros profesionales con características similares en Perú y Ecuador, respectivamente

Gráfico 5.2 Salarios de docentes de escuelas públicas en Ecuador



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre salarios del Ministerio de Educación del Ecuador (2014) e inflación del FMI.
Nota: El salario incluye bonificaciones.

(véase el gráfico 1.2 en el capítulo 1). Mizala y Ñopo (2016) advierten que la brecha salarial en Perú es una de las más altas en la región.

En **Brasil** se han registrado esfuerzos a nivel federal para mejorar los salarios de los docentes. En 1996 el gobierno federal creó el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Los estados y municipalidades debían reservar el 15% de sus ingresos totales para el desarrollo de la educación fundamental (grados 1.º a 9.º). En 2007 el fondo amplió su cobertura a toda la educación básica, incorporando la educación preescolar y la media (grados 10.º a 12.º), y pasó a denominarse FUNDEB. Desde entonces, la cantidad de recursos que se debe reservar se incrementó al 20% de los ingresos. Los recursos del fondo se redistribuyen entre los estados y las municipalidades en función del número de matrícula, y el 60% de los recursos está destinado a los salarios docentes (OCDE, 2014).

Diversos investigadores analizaron el impacto del FUNDEF y encontraron que ha contribuido al incremento de los salarios docentes y las matrículas, a la mejora en el desempeño de los estudiantes y a la reducción en la distorsión edad-grado (alumnos inscritos con edad no apropiada al grado) (De Mello y Hoppe, 2005; Gordon y Vegas, 2005; Menezes-Filho y Pazello, 2007; Orellano et al., 2012).

Otra política adoptada en Brasil fue la de establecer, en 2008, un salario mínimo para los docentes de educación básica que ejercen en escuelas públicas.[3] El salario mínimo para docentes se actualiza cada año, y entre 2009 y 2018 se ha incrementado un 52% en términos reales, a un ritmo mayor que el del aumento del salario mínimo para la economía general. En 2018 el salario mínimo para docentes representaba 2.6 veces el salario mínimo para la economía (véase el gráfico 5.3).

Silva Filho (2016) analiza la política del salario mínimo en Brasil y encuentra que el incremento salarial docente tuvo un impacto nulo sobre los aprendizajes estudiantiles, pero generó un efecto positivo, aunque moderado, sobre la calidad de los docentes y el atractivo de la carrera docente.[4] Asimismo, halla que en la práctica no todos los

[3] Ley 11.738 de 2008: Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

[4] Silva Filho (2016) mide la calidad docente a través del puntaje en el examen de egreso de la educación superior (Enade: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes). El atractivo de la carrera docente considera la calidad de los ingresantes a la carrera, medida a través del puntaje en el examen de egreso de la secundaria (Enem: Exame Nacional do Ensino Médio).

Gráfico 5.3 Salario mínimo para docentes de escuelas públicas y para la economía en Brasil

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre salarios del Ministerio de Economía de Brasil e inflación del FMI.

estados y municipios implementan el piso salarial. En 2009 solo el 57% de las municipalidades ejecutó el salario mínimo para docentes, y en 2013, cinco años después del inicio de la nueva política, solo un 64% cumplió con otorgar esta remuneración mínima.

Modificaciones en la estructura de remuneraciones

Las estructuras salariales también pueden influir en la atracción y retención de docentes más efectivos. Una escala salarial más flexible y sujeta al desempeño puede resultar atractiva para candidatos talentosos y dispuestos a recibir una remuneración con base en sus méritos. Por el contrario, una estructura salarial relativamente plana y con una progresión basada en la antigüedad puede desmotivar a los docentes, y no genera incentivos para buscar innovación y excelencia en el aula (Banco Mundial, 2001).[5]

Tradicionalmente el nivel educativo y la antigüedad del docente han determinado las escalas salariales, aunque estas variables no suelen estar correlacionadas con la efectividad en el aula (Hanushek, 1986; Ballou y

[5] Algunos estudios relacionan la estructura salarial y las aptitudes académicas de los docentes. Por ejemplo, Hoxby y Leigh (2004) señalan que los salarios comprimidos (que no difieren según las aptitudes de los docentes) surgieron como resultado de las presiones sindicales y tuvieron un rol determinante en el deterioro de las aptitudes de los docentes en Estados Unidos. La aptitud es medida a través de los resultados en la prueba de admisión universitaria.

Podgusky, 2002). Diversos estudios señalan que la mayor experiencia está relacionada con mejoras en la efectividad docente durante los primeros tres años, y luego los retornos se estabilizan (Hanushek et al., 2005; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Chingos y Peterson, 2011; Araujo et al., 2016). Frente a esto, una alternativa para atraer y retener a docentes más efectivos consiste en establecer una estructura salarial creciente y cóncava con la experiencia, de modo que los docentes noveles reciban mayores incrementos salariales que los docentes veteranos (Hendricks, 2015). Asimismo, dada la incertidumbre ex ante sobre el tiempo de permanencia en la carrera docente, salarios más altos en los años iniciales en la carrera podrían tener mayor impacto en las decisiones ocupacionales que aumentos equivalentes posteriores (Ballou y Podgusky, 2002).

A su vez, una baja dispersión de los salarios puede dificultar la retención de docentes efectivos. Los docentes más efectivos pueden ser más propensos a dejar la profesión al no recibir un pago mayor al de sus colegas de bajo desempeño y al tener una mayor facilidad para encontrar otros trabajos, porque también suelen ser buenos en otras actividades (Lazear, 2003). En el estado de Florida, Estados Unidos, los docentes efectivos que dejan las escuelas ganan más en otras industrias, y la relación entre efectividad y salarios para estos profesionales es mayor en otras industrias que en la profesión docente. Esto sugiere que las estructuras salariales no consideran las mayores remuneraciones que los docentes más efectivos podrían obtener en ocupaciones alternativas (Chingos y West, 2012).

La evidencia sugiere que las estructuras salariales más flexibles y que reconocen el desempeño de los docentes pueden atraer y retener a docentes efectivos. Los maestros más efectivos suelen tener un costo de oportunidad más alto que los menos efectivos. Por lo tanto, además del nivel educativo y la antigüedad, las medidas de efectividad o desempeño de los maestros deben determinar los salarios a lo largo de la carrera docente.

Modificaciones en la estructura de remuneraciones en América Latina

Debido a que no solo los salarios bajos influyen en el escaso atractivo de la profesión sino que también lo hace la estructura salarial, las reformas docentes en América Latina han apuntado a dinamizar el modo en que se remunera a los maestros. Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú han establecido nuevas estructuras salariales para sus docentes, en las cuales el acceso a niveles superiores está sujeto a los años de experiencia

y al desempeño. Además, en Colombia, Ecuador y Perú el acceso a los niveles más altos del escalafón requiere una maestría o un doctorado. Cada nivel significa mayores salarios y la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades.

Entre 2001 y 2016 **Chile** adoptó asignaciones monetarias ligadas al desempeño profesional a partir de un proceso voluntario de acreditación (Asignación de Excelencia Pedagógica y Asignación Variable de Desempeño Individual). Bajo la actual legislación, la carrera está conformada por cinco tramos de desarrollo, y los maestros deben avanzar obligatoriamente hasta el tercer tramo. Es importante destacar que Chile es el único de los países estudiados que exige a los docentes avanzar en la carrera. Si en seis años no hay avance en los tramos, el profesor puede ser desvinculado.[6]

Estudios realizados en Chile señalan que las escuelas privadas subvencionadas logran contratar a docentes mejor calificados que las escuelas públicas. Behrman et al. (2016) indican que esto se debe a que las escuelas privadas subvencionadas suelen pagar mejor a los docentes más productivos y que si el sector público adoptara una escala remunerativa que pagara según la productividad del docente, la calidad de los docentes mejoraría. En la misma línea, Tincani (2014) sugiere que los cambios salariales vinculados con las habilidades de los docentes son más costo-efectivos que los aumentos salariales generales para incrementar el desempeño estudiantil.

Perú se ha movido hacia una estructura salarial menos compacta, en la cual el salario puede aumentar significativamente a medida que se va avanzando en la carrera. Desde 2012 el escalafón está conformado por ocho escalas, donde el salario del último nivel equivale al 210% del salario inicial. En cada escala hay un tiempo de permanencia mínimo de entre dos y cuatro años, y para postular a la escala máxima se requiere tener un doctorado. Antes se registraban solo cinco escalas y el salario del último nivel equivalía al 200% del salario inicial (véase el cuadro 5.1).

[6] Luego de cuatro años en el primer tramo (denominado Inicial), los docentes son evaluados. Los instrumentos de evaluación son una prueba de conocimientos y un portafolio profesional. Un docente con resultados sobresalientes en la evaluación accede directamente al tercer tramo (Avanzado), un docente con resultados satisfactorios accede al segundo tramo (Temprano) y, por último, un docente con bajos resultados permanece en el primer tramo y debe ser reevaluado en un plazo de dos años, y si desaprueba nuevamente es desvinculado de la carrera.

Cuadro 5.1 Cambios en la estructura salarial en Perú y el programa de incentivos en México

	Perú		México	
	Carrera Pública Magisterial (2007–2012)	Ley de Reforma Magisterial (2012)	Programa Nacional de Carrera Magisterial (1992–2014)	Programa de Promoción en la Función por Incentivos (2015)
Escalas/ niveles	Cinco escalas salariales.	Ocho escalas salariales.	Cinco niveles de incentivos.	Siete niveles de incentivos.
Tiempo de permanencia mínimo en cada escala	Entre tres y seis años.	Entre dos y cuatro años. En zonas rurales o de frontera se reduce en un año a partir de la escala 3.	Entre tres y cuatro años. En zonas rurales, dos años en cada escala.	Cuatro años.
Salario o incentivo económico máximo	Salario en escala 5: el 200% del salario en escala 1.	Salario en escala 8: el 210% del salario en escala 1.	Incentivo del 200% del salario base.	Docentes de grados 1.º a 9.º: incentivo del 180% del salario base. En zonas de alta pobreza, el 222%. Docentes de grados 10.º a 12.º: el 100% del salario base. En zonas de alta pobreza, el 124%.

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, modificaciones a la ley y reglamentos de la carrera docente en Perú, y lineamientos de los programas de incentivos económicos en México.

De forma similar, **Ecuador** cuenta, desde 2011, con una estructura salarial compuesta por 10 categorías, donde el tiempo de permanencia mínimo en cada nivel es de cuatro años.[7] Para postularse a las dos categorías más altas se requiere una maestría. Antes se registraban cuatro categorías vinculadas con la formación académica, y dentro de cada categoría había tres niveles salariales.

Por su parte, en **Colombia** existen dos escalafones, uno para cada estatuto docente vigente. La estructura salarial que rige en el marco del Estatuto de Profesionalización Docente (EPD), creada en 2002, está compuesta por tres grados determinados por la formación académica, y dentro de cada grado se registran cuatro niveles salariales. Para conseguir un ascenso se debe aprobar la evaluación diagnóstico-formativa, y

[7] Existe una categoría (categoría J) para los docentes que cuentan con título de secundaria, los cuales tienen un plazo máximo de seis años para obtener el título de profesor o licenciado en áreas de Educación. Solo se permiten ascensos para los docentes que cuentan con título superior.

para acceder al grado más alto es preciso tener una maestría o un doctorado. Por otro lado, el escalafón del estatuto promulgado en 1979, en el cual se encuentran los docentes que ingresaron a la carrera antes de 2002, consta de 14 niveles. Bajo dicho estatuto el ascenso se basa principalmente en el título académico y los años de experiencia, sin considerar el desempeño del docente.

En **México** se vienen implementando programas voluntarios de incentivos salariales desde 1993. En 2015 se estableció el Programa de Promoción en la Función por Incentivos, el cual consta de siete niveles de incentivos económicos que oscilan entre el 24% y el 222% del sueldo base del docente.[8] Este programa reemplazó al Programa Nacional de Carrera Magisterial, promulgado en 1993, que brindaba incentivos con base en el logro académico de los alumnos, el desempeño profesional y la formación continua de los docentes. Este programa contaba con cinco niveles de incentivos, donde el mayor incentivo representaba el 200% del sueldo base (véase el cuadro 5.1).

En el marco de las nuevas estructuras salariales, para duplicar la remuneración base un docente de aula en zonas urbanas debe permanecer en la carrera al menos 10 años en México, 16 años en Perú, 20 años en Chile y 24 años en Ecuador (véase el gráfico 5.4). Este tiempo puede ser menor si el profesor asume otros cargos además de la docencia o si trabaja en escuelas rurales o con población en condiciones vulnerables, dado que en estos casos cuenta con incentivos monetarios adicionales.

Oportunidades de crecimiento profesional a través de una carrera meritocrática

Una forma de hacer más atractiva la carrera docente es introducir mecanismos que fomenten la meritocracia durante la vida laboral del profesor, ya que las prácticas que premian los méritos personales de los maestros pueden incentivar a los individuos más talentosos a ingresar y permanecer en esta profesión. Pero ¿qué se entiende bajo el concepto de meritocracia? Según Cuenca (2015) , “la meritocracia es un enfoque de organización en instituciones sociales donde la permanencia en un nivel

---

[8] El Programa de Promoción en la Función por Incentivos se estableció en 2015 para la educación básica (grados 1.º a 9.º) y en 2016 para la educación media superior (grados 10.º a 12.º). El incentivo del 24% del salario base corresponde al primer nivel del programa para docentes de educación media superior y el incentivo del 222% corresponde al séptimo y último nivel para docentes de educación básica que trabajan en zonas de alta pobreza y alejadas de áreas urbanas.

Gráfico 5.4 Número mínimo de años de servicio para que un docente de zonas urbanas pueda duplicar su salario, 2018

País	Años de servicio
México	10
Perú	16
Chile	20
Ecuador	24

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica en México, la Ley de Reforma Magisterial en Perú, las simulaciones de las trayectorias salariales de la página web de la Política Nacional Docente en Chile y la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la Resolución Nro. MRL-2012–0021 en Ecuador.
Notas: Se considera el tiempo mínimo de permanencia que le tomaría a un docente de aula en zonas urbanas llegar a la escala o el nivel donde se duplica el sueldo base. En la práctica, este tiempo puede ser mayor dependiendo del momento en que se realice la evaluación para subir de escala. Se asume que el docente de aula no toma otros cargos que le otorguen incrementos salariales. En México se considera a un docente de educación básica que no trabaja en zonas de alta pobreza y alejadas de áreas urbanas y alcanza el tercer nivel en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos (el 195% del salario base). En Perú se considera un salario base para un docente que trabaja 30 horas semanales de S/2.000 mensuales. El docente no recibe ninguna bonificación por tipo de escuela y ubicación. Duplica el sueldo base cuando alcanza la séptima escala magisterial (el 190%). En Chile se considera un salario base para un docente que trabaja 37 horas semanales de $804.848. El docente no trabaja en escuelas con alumnos prioritarios. Duplica el sueldo base cuando alcanza el tramo Experto II y tiene 20 años de experiencia (el 200%). En Ecuador se considera un salario base de US$817 para un docente licenciado en Educación o profesional de otras disciplinas con título de posgrado en docencia (categoría G). Duplica el sueldo base cuando alcanza la categoría A (el 205%).

específico de la estructura, el declive de esta posición o la conquista de posiciones superiores son producto del mérito, concebido como la capacidad individual que sumada al espíritu competitivo permite alcanzar los logros propuestos”. De esta forma, una carrera docente meritocrática puede ser considerada como un instrumento de desarrollo profesional que contribuye a la revaloración social de la profesión.

Carreras docentes meritocráticas en América Latina

Probablemente la herramienta más importante que se ha introducido para vincular la carrera magisterial con el mérito es la evaluación a los docentes, cuyo resultado incide en su desarrollo profesional y sus remuneraciones. Las carreras docentes incluyen evaluaciones para ingresar a la profesión, lograr una posición permanente tras un período de prueba, permanecer en la carrera y obtener ascensos o acceder a nuevas posiciones (véase el cuadro 5.2).

Cuadro 5.2 Evaluaciones en la carrera pública docente

País	Ingreso	Período de prueba		Desempeño		Ascensos o incentivos
		Período	Desvinculación	Periodicidad	Desvinculación	
Chile				4 años	✓	✓
Colombia	✓	4–12 meses	✓	1 año	✓	✓
Ecuador	✓			2 años	✓	✓
México	✓	2 años	✓	4 años	✓	✓
Perú	✓			5 años	✓	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes y reglamentos de las carreras docentes.
Notas: En México la posibilidad de desvinculación se aplica solo a los docentes nombrados desde 2013.

En los países estudiados, la permanencia de los docentes en la carrera suele determinarse a través de evaluaciones periódicas de desempeño, las cuales son obligatorias. Los maestros con alto desempeño en estas evaluaciones reciben incentivos monetarios, acceso a mayores oportunidades (por ejemplo, posibilidad de ascensos y/o cargos) o reconocimientos públicos; mientras que los docentes con bajo desempeño deben someterse a programas de capacitación para mejorar su desempeño y eventualmente pueden ser desvinculados si registran varias evaluaciones consecutivas con malos resultados. Además de constituir un mecanismo de rendición de cuentas, las evaluaciones pueden tener un objetivo formativo, sirviendo como una herramienta para promover la mejora del desempeño docente. En base a los resultados de las evaluaciones de desempeño, se puede realizar un diagnóstico de la efectividad del docente, otorgar retroalimentación sobre sus fortalezas y debilidades, y ofrecer apoyo focalizado de acuerdo con sus necesidades.

El cuadro 5.3 resume los instrumentos utilizados para evaluar el desempeño de los docentes en Chile, Ecuador, México y Perú.[9] La mayoría de los países incluye un componente que reúne evidencias y reflexiones sobre la práctica docente, así como una autoevaluación del docente y una evaluación del director o supervisor directo. En tanto, Chile y Perú añaden la observación o grabación del profesor dictando clases como un instrumento en la evaluación periódica de desempeño.[10] Cabe resaltar que en Chile la corrección de la grabación de clases es

[9] En Colombia el director de escuela decide qué instrumentos se usan en cada evaluación.
[10] Colombia realiza grabaciones del profesor en el aula como parte de la evaluación de ascenso (evaluación diagnóstico-formativa), pero no de la evaluación de desempeño.

Cuadro 5.3 Ponderación de instrumentos utilizados en la evaluación de desempeño a docentes

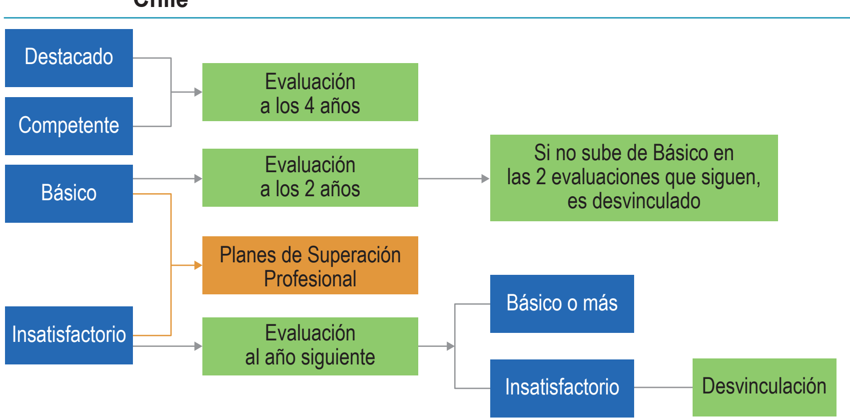
	Chile	Ecuador	México	Perú
Pruebas escritas		48%	40%	
Observación o grabación de clases	34%			50%
Evidencias y reflexión de la práctica docente	26%	17%	60%	
Entrevista o coevaluación por un par	20%	8%		
Autoevaluación	10%	3%	✓	
Evaluación del director o subdirector	10%	5%	✓	17%
Encuesta a alumnos o familias		4%		17%
Otros		15%		16%

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas para la evaluación de desempeño.
Notas: En Chile, en Evidencias y reflexión de la práctica docente se incluye la descripción y reflexión sobre la práctica docente y trabajos colaborativos. En Ecuador, dentro de Otros instrumentos se considera la "valoración de prácticas de aula" que consiste en ejercicios de formato multimedia en los cuales el docente debe decidir entre diversas prácticas docentes. En México, los resultados de los cuestionarios de autoevaluación y para la autoridad inmediata se adicionan al puntaje total, pero la omisión de alguno de los dos cuestionarios no es causal para obtener un resultado insuficiente en la evaluación. En Perú, las ponderaciones están basadas en la evaluación de docentes de inicial (preescolar). En la Evaluación del director o subdirector se considera la "pauta de valoración de la responsabilidad y el compromiso del docente", cuyo puntaje es determinado por el director, subdirector y docente par. En Otros instrumentos se incluye la "pauta de observación de la gestión del espacio y los materiales en el aula".

anónima, y los evaluadores son profesores capacitados y con al menos cinco años de experiencia docente. En Perú, la observación en el aula es llevada a cabo por el director o subdirector de la escuela, siempre y cuando esté capacitado y certificado por el Minedu; de lo contrario, es llevada a cabo por un observador externo certificado.

Chile fue uno de los primeros países de la región en implementar una evaluación de desempeño docente en 2003, denominada Docente Más. Los instrumentos que se utilizan en esta evaluación son: el portafolio (con una ponderación del 60% en el puntaje final), la entrevista por un par evaluador (el 20%), los informes de referencias de terceros (el 10%) y la pauta de autoevaluación (el 10%). El portafolio está compuesto por tres módulos: la descripción y reflexión de la práctica docente (17%), la grabación de clases (34%) y el trabajo colaborativo (9%). Cabe destacar que quienes corrigen el portafolio son docentes de aula capacitados, con al menos cinco años de experiencia en el mismo nivel o en la misma asignatura de los docentes a los que evalúan. Para asegurar la imparcialidad en la calificación del portafolio, la corrección es anónima y hay una doble corrección al azar del 25% de los módulos (Docente Más, 2018). Los resultados de la evaluación de desempeño consideran cuatro

Gráfico 5.5 Consecuencias de la evaluación de desempeño Docente Más en Chile



Fuente: Página web de Docente Más.

niveles: Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio, y cada uno de ellos tiene consecuencias para el docente (véase el gráfico 5.5).

Los maestros que están en las categorías Destacado o Competente son evaluados luego de cuatro años. Los que están en el nivel Básico deben realizar un Plan de Superación Profesional y son evaluados dos años después. Si no logran subir del nivel básico en las dos evaluaciones siguientes, deben abandonar la plaza. Los docentes que se encuentran en el nivel Insatisfactorio también deben seguir el Plan de Superación Profesional y vuelven a ser evaluados un año más tarde. Si nuevamente el resultado de la evaluación los coloca en la categoría Insatisfactorio, son desvinculados de su plaza.

Pese a que en 2003 no existía una ley para forzar esta evaluación, Docente Más surgió de un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Educación, los municipios y el Colegio de Profesores (sindicato de maestros). Un año más tarde, en 2004, se creó por ley el sistema de evaluación del desempeño profesional docente, el cual establece la evaluación obligatoria para los profesores de centros municipales, con el objetivo de mejorar la labor pedagógica de los educadores y promover su desarrollo profesional continuo.[11] Siguiendo el reglamento que la define, la evaluación se basa en el Marco para la Buena Enseñanza.[12]

[11] Ley 19.961 de 2004, sobre evaluación docente.
[12] Decreto 192 de 2004, Reglamento sobre evaluación docente.

Gráfico 5.6 Resultados de la evaluación de desempeño Docente Más en Chile

Porcentaje de docentes evaluados
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
2005: 51%, 39%
2010: 58%, 33%
2015: 70%, 17%
Destacado Competente Básico Insatisfactorio

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación de Chile.

Luego, en 2011, se realizaron reformas a la ley que endurecen las consecuencias en caso de mal desempeño.[13] Por ejemplo, se redujo a dos el número de evaluaciones consecutivas con resultado Insatisfactorio que conducen a la desvinculación del docente. Además, los directores adquirieron atribuciones para ajustar hasta el 5% de la dotación docente de los establecimientos educacionales cada año, y el 5% debe basarse en quienes hayan sido calificados en las categorías Insatisfactorio o Básico (Manzi, González y Sun, 2011). Bajo el Sistema de Desarrollo Profesional Docente de 2016, la evaluación Docente Más continuará siendo implementada y sus resultados servirán de insumo, junto con los de una prueba de competencias, para determinar el progreso del profesor en la carrera.

A 2015 habían sido evaluados 65.280 docentes, que representaban casi el 82% de los docentes evaluables del sistema municipal.[14] De los maestros que rindieron la prueba en 2015, más del 80% tuvo un desempeño Destacado o Competente, lo cual indica un importante salto frente al 57% registrado una década antes (véase el gráfico 5.6).

Diversos estudios analizan la capacidad de las políticas meritocráticas chilenas para identificar a docentes efectivos. El sistema de evaluación Docente Más y las asignaciones voluntarias por desempeño (Asignación de Excelencia Pedagógica y Asignación Variable

[13] Ley 20.501 de 2011, Ley de calidad y equidad de la educación.
[14] En 2015 el sistema evaluaba docentes con al menos dos horas de contrato como docentes de aula y al menos un año de antigüedad en el sistema municipal.

Gráfico 5.7 Consecuencias de la evaluación ordinaria periódica de desempeño anual en Colombia

Sobresaliente: 90–100 puntos
Satisfactoria: 60–89 puntos
Evaluación al año siguiente
Posibilidad de ascenso o reubicación tras 2 evaluaciones satisfactorias
No satisfactoria: 1–59 puntos
Evaluación al año siguiente
Sobresaliente o Satisfactoria
No satisfactoria
Desvinculación

Fuente: Elaboración propia a partir del reglamento de la evaluación de desempeño (Decreto 3782 de 2007).

por Desempeño Individual) logran identificar a los docentes más efectivos entre quienes se postulan o participan, entendiendo efectividad como mejores resultados en las pruebas estandarizadas de sus alumnos (Bravo et al., 2008; Eisenberg, 2008). En la misma línea, Taut et al. (2016) encuentran que el sistema de evaluación docente, especialmente el componente del portafolio, permite identificar a los docentes más efectivos, midiendo la efectividad a través del valor agregado. Aquellos docentes con mejor desempeño en la evaluación logran aumentar en mayor medida el aprendizaje de sus estudiantes.

En **Colombia**, la evaluación de desempeño para los docentes bajo el EPD es anual desde 2008 y la realiza el rector o director de la escuela, quien decide qué instrumentos utilizar, como observación de clases y de prácticas escolares, evaluación de superiores y colegas, evaluación de los padres y estudiantes, logros de los estudiantes y autoevaluación, entre otros. Los docentes pueden obtener resultados Sobresalientes, Satisfactorios o No Satisfactorios en la evaluación, con consecuencias sobre su desarrollo profesional (véase el gráfico 5.7). Los que están en las categorías Sobresaliente y Satisfactoria realizan una evaluación al año siguiente, y tienen la posibilidad de ascenso o reubicación tras dos evaluaciones satisfactorias. Los maestros que se encuentran en la categoría No Satisfactoria también tienen una evaluación al año siguiente, y pueden ser desvinculados tras dos resultados no satisfactorios consecutivos.

Dado que la evaluación es llevada a cabo por los directores de escuela, existe heterogeneidad en la calidad de las evaluaciones. Algunos directores pueden ser muy rigurosos y utilizar diferentes instrumentos

de evaluación, mientras que otros tal vez otorgan puntajes elevados a todos los docentes sin realizar una evaluación exhaustiva, a veces como forma de evitar conflictos (Bruns y Luque, 2015).

Estudios realizados en Colombia sugieren que una mayor proporción de docentes bajo el EPD en las escuelas está asociada a mejores puntajes en las pruebas estandarizadas a los estudiantes, aunque la relación no es consistente en todos los grados. Ome (2012) encuentra una relación positiva con los aprendizajes de estudiantes de los grados 5.º y 9.º, pero no con los aprendizajes de estudiantes de último año (grado 11.º), mientras que Brutti y Sánchez Torres (2017) hallan una asociación, aunque no de gran magnitud, con los resultados en las pruebas a estudiantes de último año en áreas particulares (matemáticas, ciencias, lenguaje, etc.). Asimismo, Ome (2012) señala que el sistema de evaluación y ascenso premia a los mejores docentes en términos de los aprendizajes de estudiantes de grado 5.º, pero no a los mejores con relación a los aprendizajes en los grados 9.º y 11.º.

En **Ecuador** la evaluación de desempeño se implementa desde 2009, y en 2016, tras cambios en la metodología de evaluación, se la denomina Ser Maestro. La evaluación consta de dos componentes. Uno es interno, equivale al 35% del puntaje total e incluye autoevaluación (3%), coevaluación por docente par (8%), evaluación de la máxima autoridad de la institución educativa (5%), valoración de prácticas de aula (15%) y referencias de estudiantes y representantes legales (4%). El segundo es externo, representa el 65% del puntaje total y comprende una prueba de saberes disciplinares (48%) y un portafolio que reúne evidencias de la práctica docente y requiere el desarrollo de tareas escritas (17%) (Ineval, 2016).

Los resultados de la evaluación tienen consecuencias sobre la permanencia de los maestros en la carrera. Los docentes que desaprueban la evaluación de desempeño dos veces consecutivas son desvinculados, con la opción de reingresar al magisterio por medio de concursos de méritos y oposición o jubilarse en caso de cumplir los requisitos. En 2008 la evaluación fue voluntaria y solo participó el 1% de los 150.000 docentes en escuelas públicas, por lo cual en 2009 la evaluación se volvió obligatoria para los docentes y directores. A pesar de los conflictos y la oposición de la Unión Nacional de Educadores, en 2009 la evaluación se comenzó a implementar de forma gradual. En 2009 se inició la evaluación de los docentes de las escuelas de la costa, y en el 2010 la de aquellos ubicados en la sierra y amazonia.

RECUADRO 5.1 NUEVOS CARGOS EN LA CARRERA DOCENTE

Las reformas a la carrera docente en América Latina también se han enfocado en detallar de manera más clara las funciones y los cargos que puede desempeñar un docente en el sistema educativo. Así se han establecido diferentes áreas en las que el profesor se puede desarrollar, como enseñar en el aula, dirigir un establecimiento o dar soporte pedagógico a otros docentes.

Por ejemplo, en Ecuador la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 introdujo nuevos cargos dentro de la carrera magisterial, como docentes mentores, rectores y directores, asesores y auditores educativos, entre otros. Para que un maestro pueda optar a estas funciones diferentes a la docencia primero debe avanzar en el escalafón. Así, para ser asesor educativo, auditor educativo, vicerrector, rector o director se requiere que el profesor esté, al menos, en la categoría D del escalafón (siendo A la categoría más alta de las 10 disponibles).

De forma similar, en Perú la Ley de Reforma Magisterial de 2012 estableció cuatro áreas de desempeño laboral: gestión pedagógica, gestión institucional, formación docente e innovación e investigación, y cada una de ellas ofrece diferentes cargos. En la mayoría de los casos para postularse el profesor debe estar, como mínimo, en la tercera escala del escalafón (siendo la escala 8 la más alta).

Tener acceso a diversos cargos, con mayores salarios y responsabilidades, puede resultar atractivo para los individuos más preparados y motivados. Sin embargo, existe el riesgo de que se aleje a los mejores docentes de las aulas de clase y se los concentre en áreas de dirección o coordinación educativa y en algunos casos, incluso, fuera de la escuela. Ante esto es importante que haya alternativas de promoción horizontal hacia cargos que le permitan al docente efectivo permanecer en el aula. Por ejemplo, el maestro mentor en Ecuador y los docentes investigadores en Perú pueden continuar desempeñándose en el aula (Cuenca, 2015).

Si bien el diseño de la evaluación incluye varios instrumentos, a 2018 se han logrado implementar dos de ellos: la prueba de saberes disciplinares y la autoevaluación. A marzo de 2018, cerca de 120.000 docentes han rendido la prueba de saberes disciplinares (el 85% del total de docentes de escuelas públicas), de los cuales el 6,9% registró resultados insatisfactorios (Ineval, 2018). Cabe señalar que entre 2009 y 2013 se otorgaron bonos mensuales a los docentes con resultados muy buenos y excelentes en la prueba de saberes disciplinares, pero este incentivo fue eliminado en 2014 (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).

En **México** la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 estableció que los docentes en ejercicio deben ser evaluados cada cuatro años, y en 2015 se comenzó a implementar la evaluación de desempeño.

Gráfico 5.8 Consecuencias de la evaluación de desempeño para docentes de educación media superior en México

Excelente
Programa de Promoción en la Función con Cambio de Categoría (aumento salarial en diferente plaza)
Destacado
Programa de Promoción en la Función por Incentivos (aumento salarial en la misma plaza)
Bueno
Programa de Promoción por asignación de horas adicionales
Suficiente
Evaluación luego de 4 años y participación en los Programas de Desarrollo Profesional
Insuficiente
Programa de Regularización y Evaluación al año siguiente
Suficiente o más
Insuficiente
Programa de Regularización y Evaluación al año siguiente
Suficiente o más
Insuficiente
Desvinculación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) y el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la educación media superior (2018).

Son varios los instrumentos que se usan para la evaluación docente.[15] Primero, un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales, que consta de dos cuestionarios: uno dirigido al docente y otro a su autoridad inmediata. Segundo, un proyecto de enseñanza que consiste en elaborar una planeación didáctica, su puesta en marcha y la reflexión que el maestro hace en torno de su práctica. Y, finalmente, un examen estandarizado de conocimientos didácticos y curriculares.

Existen cuatro niveles de desempeño en la evaluación para los docentes de educación básica (Destacado, Bueno, Suficiente e Insuficiente) y cinco para los docentes de educación media superior (Excelente, Destacado, Bueno, Suficiente e Insuficiente). Cada una de las categorías trae consigo consecuencias para el desarrollo profesional del docente (véase el gráfico 5.8).

[15] Se consideran los instrumentos utilizados en la evaluación para docentes en educación básica durante el ciclo escolar 2017–2018.

Los maestros con resultado Destacado acceden al nivel 1 del Programa de Promoción en la Función por Incentivos, que les permite obtener un aumento del sueldo base del 35% para los docentes de educación básica y del 24% para los de media superior. Además, tienen acceso preferencial a créditos de vivienda y personales. Los docentes en la categoría Bueno pueden enseñar más horas. Aquellos que se hallan en el nivel Suficiente o Superior deben ser evaluados luego de cuatro años. Por último, los profesores que se encuentran en la condición Insuficiente deben realizar el Programa de Regulación y ser evaluados al año siguiente. Tienen dos oportunidades adicionales para obtener resultados suficientes, de lo contrario son desvinculados. Cabe resaltar que a los docentes con resultados insuficientes que fueron nombrados antes de 2013 se les otorga un trabajo en otras tareas que no son de enseñanza, pero no se los desvincula de la función pública.

En México la evaluación de desempeño se está implementando de forma gradual desde 2015 y el objetivo es evaluar a todos los docentes de educación obligatoria.[16] A pesar de los conflictos con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) por la evaluación, en 2015 fueron evaluados 134.000 docentes y directores, los cuales representaban el 90% de los convocados. En dicha evaluación, el 15% de los docentes registró un resultado insatisfactorio. Asimismo, la evaluación arroja que los maestros más jóvenes tienen un rendimiento superior ya que cerca del 65% de los maestros menores de 30 años tiene un rendimiento Destacado o Bueno, mientras que entre los docentes mayores de 50 años la cifra no llega al 30% (véase el gráfico 5.9). Al año escolar 2016–17 habían sido evaluados cerca de 160.000 docentes y directores, lo que representa el 13% del total de docentes de educación obligatoria en escuelas públicas.

En **Perú** la Ley de Reforma Magisterial de 2012 establece que los docentes deben rendir una evaluación de desempeño cada cinco años.[17] La evaluación se viene implementando de forma gradual: en 2017 se evaluó a los docentes de educación inicial (preescolar), en 2018 y 2019 se evaluará a los de primaria y básica especial, y en 2020 y 2021 a los de

[16] La educación obligatoria en México abarca la educación básica (preescolar, primaria, secundaria) y la educación media.

[17] Según la Ley de Reforma Magisterial de 2012, la evaluación de desempeño docente debe realizarse cada tres años. No obstante, en febrero de 2017 se realizaron modificaciones a la ley, entre las cuales se dispuso que la evaluación de desempeño debe realizarse cada cinco años.

Gráfico 5.9 Resultados de la evaluación de desempeño de docentes en México, 2015–16

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016).
Nota: Se considera a los docentes de educación básica.

secundaria, básica alternativa y técnica productiva. Los instrumentos utilizados para la evaluación de docentes de inicial fueron: observación en el aula (que equivale al 50% del puntaje total), observaciones de la gestión del espacio y los materiales (16,7%), encuesta a familias (16,7%) y valoración de la responsabilidad y el compromiso del docente (16,7%). Respecto de la observación en el aula, esta es llevada a cabo por el director o subdirector de la escuela, siempre y cuando esté capacitado y certificado por el Minedu; de lo contrario, es llevada a cabo por un observador externo certificado. La fecha de la visita es conocida por el docente, y si el docente no aprueba la primera observación de aula tiene una segunda oportunidad de ser observado por dos evaluadores certificados.

Existen cuatro niveles de desempeño en la evaluación: Destacado, Satisfactorio, En Proceso y Muy Deficiente. Los que están en Destacado, Satisfactorio o En Proceso quedan habilitados para el ascenso, y deben ser evaluados luego de cinco años. Aquellos docentes que se ubican en el nivel Muy Deficiente reciben una capacitación de seis meses, y luego deben participar en una evaluación extraordinaria. En caso de que no la aprueben, nuevamente son sujetos de capacitación. Si desaprueban por segunda vez la evaluación extraordinaria son desvinculados. En la evaluación realizada en 2017, el 99,3% de los 5.472 docentes de inicial convocados rindió la evaluación, y casi todos la aprobaron. El 65,5% de los docentes evaluados tuvo un desempeño Destacado; el

RECUADRO 5.2 INCENTIVOS POR DESEMPEÑO A NIVEL DE ESCUELA

Además de los incentivos por desempeño a nivel individual, en América Latina se han implementado programas que otorgan bonificaciones a todos los docentes que trabajan en las escuelas con mejor desempeño. Entre ellos se encuentran:

- Chile: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) desde 1996
- México: Programa de Estímulos a la Calidad Docente, entre 2008 y 2013.
- Estado de Pernambuco, Brasil: Bonus de Desempenho Educacional (BDE) desde 2008.
- Perú: Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (Bono Escuela) desde 2015.

Las principales medidas de desempeño escolar son el nivel y los avances en los resultados en las pruebas estandarizadas de los estudiantes. Además, pueden incluir otros indicadores como la tasa de promoción de grado (Pernambuco); las innovaciones educativas, las mejores condiciones de trabajo, la permanencia de los estudiantes (Chile); las tasas de abandono y asistencia de alumnos, y el registro oportuno de la matrícula y los gastos (Perú). En Chile y Perú las escuelas son agrupadas según diversas características (ubicación, ruralidad) y solo el 20%–el 35% mejores dentro de cada categoría reciben el bono.

Estudios que utilizan un análisis de diferencias en diferencias sugieren que estos programas tienen un efecto positivo sobre los aprendizajes de los alumnos. En Chile, obtener la bonificación SNED tiene un impacto positivo sobre los resultados en las pruebas estandarizadas en lenguaje y matemáticas de 0.14–0.26 desviaciones estándares (Contreras y Rau, 2012) y además es un programa costo-efectivo (Cabezas, Cuesta y Gallego, 2011).[a] En Pernambuco se registra un impacto en los resultados en lenguaje y matemáticas de aproximadamente 0.12 desviaciones estándares, así como menores tasas de abandono y repetición (Ferraz y Bruns, 2012). Por otro lado, en Perú, un estudio focalizado en las escuelas de enseñanza secundaria no encuentra efectos sobre los aprendizajes de los alumnos (Obrero y Lombardi, 2016).

Los bonos por desempeño a nivel de escuela pueden complementar los sistemas de evaluación e incentivos para docentes a nivel individual. Entre los aspectos positivos de los incentivos grupales se destacan la promoción de la colaboración entre el personal de la escuela y los menores costos de implementación, tanto financieros como logísticos. No obstante, el otorgamiento de estos bonos se basa principalmente en los resultados de aprendizajes de los estudiantes en pocos grados y premian también a docentes inefectivos en escuelas con buen desempeño.

[a] Estudios previos realizados en Chile que utilizan regresiones discontinuas (Contreras et al., 2005) también encuentran un efecto positivo y significativo de obtener la bonificación del SNED sobre las notas de los estudiantes en el siguiente período.

28,8%, Satisfactorio; el 5,2%, En Proceso y solo el 0,4%, Muy Deficiente (Minedu, 2018).

Mejores condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo de los docentes pueden tener efectos sobre el atractivo de la carrera y la calidad de la enseñanza. Factores como la infraestructura y el equipamiento escolar, el clima laboral en la escuela, el tamaño de la clase, la jornada de trabajo y el tiempo destinado a actividades no lectivas pueden incidir en la motivación y el desempeño de los docentes. Por ejemplo, el contar con infraestructura escolar de calidad parece estar asociado positivamente con la asistencia y las buenas prácticas docentes (Blackmore et al., 2011; Woodman, 2011; Cleveland, 2009; Chaudhury et al., 2006), y puede mejorar el trabajo colaborativo entre los docentes (McGregor, 2003).

Asimismo, una menor tasa de alumnos por docente podría mejorar la interacción en el aula (menos problemas disciplinarios) y las condiciones de trabajo de los docentes (menos carga laboral). Una encuesta realizada en Estados Unidos señala que el 86% de los docentes considera que reducir el tamaño de la clase es un mecanismo efectivo para mejorar la calidad de la enseñanza (Farkas et al., 2000). Diversos estudios encuentran que cursos más pequeños están asociados a mayores aprendizajes de los alumnos en países en desarrollo (Urquiola, 2006; Case y Deaton, 1999). No obstante, algunos expertos advierten que los efectos positivos pueden verse compensados por el posible incremento de docentes no calificados que deben ser contratados para reducir el tamaño de la clase (Jepsen y Rivkin, 2009; Stecher y Bohrnstedt, 2002) y que otras intervenciones para aumentar aprendizajes pueden ser más costo-efectivas (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005).

Ante el menor crecimiento demográfico y un ritmo constante en la contratación de docentes, en América Latina se ha registrado en la última década una reducción en la tasa de alumnos por docente. Por ejemplo, entre 2000 y 2013 la tasa de alumnos por docente en primaria cayó de 32 alumnos a 20 alumnos en Chile y de 29 alumnos a 18 alumnos en Perú. Si se mantiene constante el tamaño de la clase, el menor crecimiento demográfico podría permitir a los sistemas educativos reducir el número de docentes y concentrarse en mejorar su calidad y sus salarios.

Gráfico 5.10 Tiempo no lectivo como porcentaje de la jornada semanal de los docentes, 2018

Porcentaje de tiempo no lectivo en la jornada semanal

35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%

Brasil	Chile	Ecuador	Perú
33%	30%	25%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la ley de piso salarial para los profesores en Brasil, Ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente en Chile, Ley Orgánica de Educación Intercultural en Ecuador y Norma Técnica aprobada por R.S.G. 360-2017-MINEDU en Perú.
Notas: En Chile, la implementación del tiempo no lectivo es gradual. En 2017 el tiempo no lectivo se incrementó del 25% al 30% de la carga horaria semanal, y en 2019 subirá al 35%. En Perú, el tiempo no lectivo solo está normado para docentes de secundaria, y representa entre el 13% y el 20% de la carga horaria semanal.

En cuanto al tiempo no lectivo, en sistemas educativos efectivos como los de Finlandia, Japón, Ontario (Canadá), República de Corea y Singapur los docentes dedican un tiempo considerable a actividades no lectivas relacionadas con la mejora de la enseñanza (Darling-Hammond, 2010; Darling-Hammond y Rothman, 2011). Entre estas actividades se destacan las colaboraciones entre docentes, las entrevistas con alumnos y familias, los programas de desarrollo profesional in situ y las investigaciones sobre la efectividad de diversas estrategias pedagógicas. Por ejemplo, Japón destina el 40% del tiempo laboral a esta clase de actividades, mientras que Ontario dedica el 30% (Darling-Hammond y Rothman, 2011).

Diversos países de la región, como Brasil, Chile, Ecuador y Perú, han incorporado medidas para regular el tiempo no lectivo en sus reformas a la carrera docente (véase el gráfico 5.10). La reforma que **Chile** introdujo en 2016 reconoce una jornada semanal máxima de 44 horas e incrementa de forma gradual el tiempo no lectivo del 25% al 35% de las horas del contrato a 2019. En establecimientos educacionales que tienen el 80% o más de alumnos prioritarios, el tiempo no lectivo deberá representar el 40% de las horas totales. Además, la reciente ley señala que al menos el 40% de las horas no lectivas debe estar destinado a la preparación de clases y la evaluación de aprendizajes, así como a otras

RECUADRO 5.3 DOCENTES CONTRATADOS TEMPORALMENTE

En América Latina, las reformas en la carrera docente afectan principalmente a los profesores nombrados de manera permanente. Es decir, a aquellos que ingresan a la carrera magisterial a través de un concurso público.[a] En varios países, además, se contratan docentes de forma temporal, lo cual otorga mayor flexibilidad para responder a los requerimientos de docentes en las escuelas. El porcentaje de docentes contratados temporalmente en Chile, Perú y Colombia asciende al 58%, el 41% y el 30%, respectivamente, del total de docentes en escuelas públicas de enseñanza secundaria (Bertoni et al., 2018).

Por lo general, los docentes temporales ocupan plazas que no obtuvieron un ganador tras el concurso de ingreso o plazas creadas temporalmente por no contar con suficientes alumnos o financiamiento. Los docentes temporales pueden trabajar jornadas completas en una escuela o tener contratos por horas en varias escuelas. Los contratos tienen una vigencia de hasta un año y pueden ser renovados. Asimismo, los docentes temporales en la región suelen recibir una remuneración equivalente al salario de entrada a la carrera pública magisterial y pueden obtener incentivos monetarios, particularmente por la ubicación y las características de la escuela. Sin embargo, al no ser parte de la carrera magisterial, no rinden la evaluación de desempeño y no pueden acceder a otros cargos o ascender.

Para obtener un contrato como docente temporal no es imprescindible haber participado en los concursos públicos de ingreso (para mayores detalles véase el capítulo 7). En Perú se da prioridad a los candidatos que han rendido la prueba única nacional, primera etapa en el concurso, pero no es un requisito haberla aprobado. Si aún hay plazas disponibles, luego se evalúa a candidatos que no han rendido la prueba, en función de su educación y experiencia. En Colombia, en 2016 se creó el Banco de Excelencia, el cual establece un orden de mérito de los profesionales interesados en ser docentes temporales, según su educación, experiencia y puntaje en la prueba de egreso de educación superior Saber Pro. Cuando hay una vacante disponible, las entidades territoriales certificadas deben seleccionar al aspirante con mayor puntaje.

La evidencia disponible sobre la efectividad de los docentes temporales es mixta. Cuando la renovación del contrato depende de su desempeño, los docentes temporales suelen esforzarse y tener un impacto positivo sobre los aprendizajes de los estudiantes (Duflo et al., 2015; Bold et al., 2013; Muralidharan y Sundararaman, 2013). Por otro lado, cuando no hay mecanismos de rendición de cuentas, los docentes temporales pueden influir negativamente en los aprendizajes de los estudiantes (Ayala y Sánchez, 2017; Vegas y de Laat, 2003). Además, un estudio encuentra que los docentes temporales que trabajan en varias escuelas en São Paulo, Brasil, tienen una limitada participación en las actividades de la comunidad educativa, y suelen otorgar menos apoyo y retroalimentación a sus estudiantes, en comparación con los docentes permanentes que trabajan en una sola escuela (Marotta, 2017).

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.3 DOCENTES CONTRATADOS TEMPORALMENTE *(continuación)*

Contratar a docentes temporales permite cubrir con mayor rapidez y menores costos los requerimientos de docentes en las escuelas. No obstante, existen dudas sobre la calidad de estos profesores. Por un lado, los docentes temporales suelen contar con menor cantidad de credenciales académicas y menos experiencia, y su proceso de ingreso a las escuelas es menos exigente y transparente, lo cual sugiere que podrían ser potencialmente menos efectivos.[b] Por otro lado, estos docentes deben esforzarse y tener un buen desempeño si desean ser contratados el siguiente año. La transparencia en el proceso de contratación y los mecanismos de rendición de cuentas en las escuelas parecen ser factores clave en el desempeño de los docentes contratados.

[a] Además, en países donde existe un período probatorio, como Brasil y Colombia, los docentes deben ser evaluados tras el período de prueba (véanse los detalles en el capítulo 7).

[b] Asumiendo que los resultados de los concursos de ingreso logran predecir parte de la efectividad docente.

actividades profesionales relevantes determinadas por el director, previa consulta al Consejo de Profesores.

En **Ecuador**, la reforma de la carrera docente de 2011 estableció una jornada semanal de 40 horas, de las cuales 30 horas corresponden al dictado de clase y 10 horas a actividades de gestión individual y participativa (planificación de clases, revisión de tareas, reuniones con otros docentes y padres de familia, entre otras). En escuelas con más de una jornada (matutina, vespertina o nocturna), el 75% del tiempo destinado para actividades de gestión individual y participativa debe ser ejecutado fuera de la escuela. Para monitorear el trabajo de los docentes fuera de la escuela, el Ministerio de Educación implementó el programa Comunidad Educativa en Línea, donde los docentes deben cargar información que respalde su trabajo. La ley del piso salarial de 2008 de **Brasil** dispuso que el tope para la jornada semanal sea de 40 horas. Como máximo dos terceras partes de la carga horaria deben estar relacionadas con actividades de interacción con los estudiantes, dejando el tercio restante a otras actividades.

Por su parte, en **Perú** las modificaciones realizadas a la carrera docente en 2017 fijaron una jornada semanal máxima de 35 horas para los docentes de aula (antes era de 30 horas) y de 40 horas para aquellos con cargos administrativos o pedagógicos.[18] Actualmente, los docentes

[18] Ley 30541 de 2017 que modifica la Ley de Reforma Magisterial y su reglamento (DS 005-2017-MINEDU).

suelen trabajar 30 horas semanales. Asimismo, se regula el tiempo no lectivo para los docentes de secundaria, los cuales deben dedicar entre cuatro y seis horas de su jornada de 30 horas a actividades diferentes del dictado de clases, entre ellas, actividades de planificación y evaluación de programas curriculares, atención a padres y estudiantes, y asesorías a estudiantes.

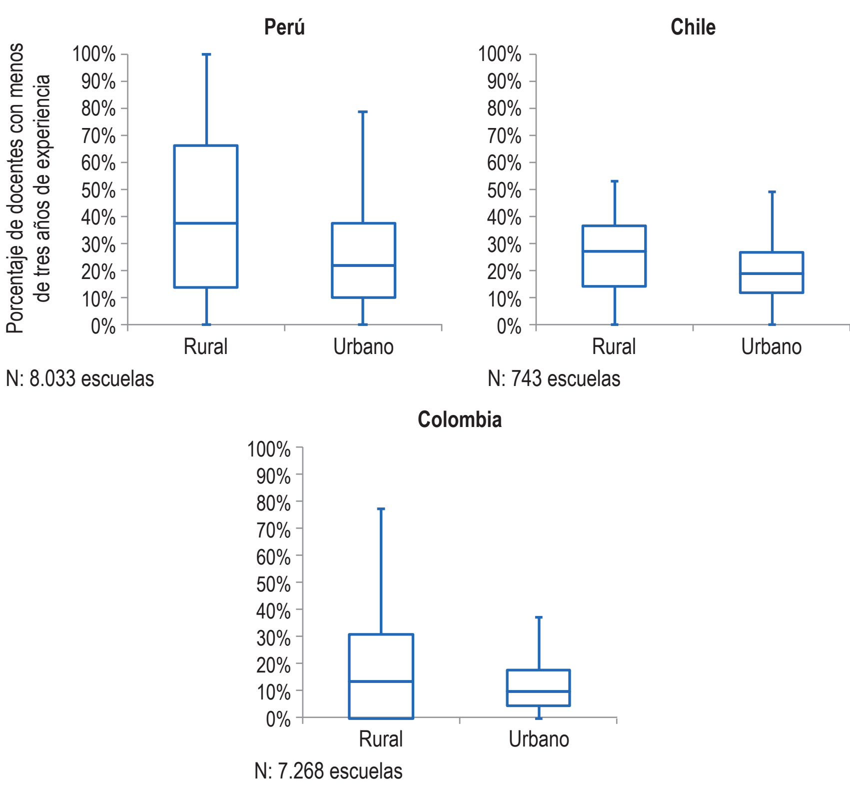
Incentivos para atraer a los docentes a las escuelas que más los necesitan

Si bien se busca que todos los establecimientos educativos cuenten con docentes efectivos, existen escuelas que tienen mayores dificultades para atraer y retener a buenos docentes. Estas escuelas suelen estar ubicadas en lugares aislados, y en general tienen mayor proporción de estudiantes de bajo desempeño y de contextos socioeconómicos menos aventajados. Diversos estudios realizados en Estados Unidos sugieren que los docentes más efectivos se concentran en escuelas con estudiantes de mayor nivel socioeconómico (Glazerman y Max, 2011; Isenberg et al., 2013; Sass et al., 2012) o de raza blanca (Steele et al., 2015), midiendo la efectividad a través del valor agregado.

En América Latina también hay evidencia de una distribución inequitativa de docentes. Aunque no hay estudios que analicen directamente la efectividad docente, algunas investigaciones revelan que los docentes menos preparados y peor evaluados suelen trabajar en escuelas con estudiantes de menor nivel socioeconómico (NSE) y peores resultados en las pruebas de aprendizaje. Bertoni et al. (2018) analizan la distribución de docentes en escuelas públicas en Chile, Colombia y Perú y encuentran que los docentes menos calificados (con menor experiencia y con contratos temporales) suelen estar concentrados en escuelas con estudiantes de menor NSE, particularmente en zonas rurales (véase el gráfico 5.11).

En Chile, Meckes y Bacospé (2010) analizan el destino laboral de los egresados de Pedagogía básica en 2008 y encuentran que aquellos que obtuvieron mejores resultados en la prueba de egreso Inicia tienen una mayor probabilidad de trabajar en un colegio privado subvencionado de NSE más alto y de mejores resultados en las pruebas nacionales a estudiantes. En la misma línea, Ortúzar et al. (2009) hallan que los docentes del sector municipal con formación inicial precaria y bajo desempeño docente se concentran en las escuelas más vulnerables, mientras que

Gráfico 5.11 Distribución de docentes con menos de tres años de experiencia, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la base NEXUS-SUP 2015 de Perú, la base del sistema de rendición de cuentas 2015 de Chile y el censo de docentes Anexo 3A de 2013 en Colombia.
Notas: Se considera a los docentes en escuelas públicas de secundaria. Los datos de Colombia son de 2013.

sobre una muestra de 246 egresados de Pedagogía básica en 17 universidades Ruffinelli y Guerrero (2009) encuentran que menos del 3% de los docentes que egresaron de universidades privadas selectivas trabaja en el sector municipal.

Por su parte, la evidencia de Colombia indica que los docentes que ejercen en colegios de alto desempeño en la prueba de aprendizaje a estudiantes tienen mayor experiencia, y una proporción más amplia cuenta con título en Educación y títulos de posgrado, en comparación con los docentes de los colegios de bajo desempeño. En promedio, la experiencia de los docentes de colegios de alto desempeño es de 17,5 años, cinco más que aquellos que trabajan en colegios de bajo desempeño (García et al., 2014).

De forma similar, en México los docentes con poca experiencia y menor nivel educativo suelen concentrarse en escuelas rurales y con estudiantes cuyos padres tienen un bajo nivel educativo (Luschei, Chudgar y Rew, 2013). En la ciudad de São Paulo, Brasil, los docentes prefieren trabajar en escuelas que estén cerca del centro de la ciudad, con estudiantes de mayor NSE y buenos resultados en las pruebas de aprendizaje (Rosa, 2017). Además del déficit de docentes efectivos en escuelas rurales y con población de menor NSE, en la región existe una escasez significativa de docentes en lenguas nativas. Por ejemplo, en Perú existe un déficit de casi 18.000 docentes en las escuelas de educación intercultural bilingüe (Defensoría del Pueblo de Perú, 2016). Sumado a ello, los docentes de escuelas que atienden a población indígena suelen contar con una formación precaria y pocos años de experiencia, y en general trabajan con contratos temporales (Bertoni et al., 2018). En Pernambuco, Brasil, el 93% de los docentes de escuelas públicas de enseñanza secundaria que atienden a población indígena son contratados temporalmente, en comparación con el 53% que se observa en escuelas que no atienden a dicha población (Cavalcanti y Elacqua, 2018). En Perú, el 94% de los docentes de escuelas bilingües no cuenta con formación en educación intercultural y el 40% no tiene dominio de la lengua nativa (Defensoría del Pueblo de Perú, 2016).

Con el objetivo de atraer a docentes a trabajar en escuelas ubicadas en lugares aislados, y con mayor proporción de estudiantes de bajo desempeño y NSE, los gobiernos otorgan incentivos adicionales. Entre ellos se destacan los incentivos económicos, las oportunidades de crecimiento profesional en menor tiempo, las mejoras significativas en las condiciones de trabajo y el acceso a vivienda y créditos (Vegas y Umansky, 2005; Chugar y Luschei, 2013 y 2015; Boyd et al., 2005).

Respecto de los incentivos económicos, la literatura especializada sugiere que para que sean efectivos deben ser de una magnitud significativa. En California se ofreció un bono de US$20.000 para atraer a docentes noveles y académicamente talentosos a escuelas públicas de bajo desempeño estudiantil y retenerlos en ellas por lo menos cuatro años. Cada año los docentes recibían US$5.000, que representaban un aumento del 15% del salario. Este bono incrementó la probabilidad de atraer a docentes académicamente talentosos a escuelas de bajo desempeño (Steele, Murnane y Willet, 2010). Además, existen bonos

para incentivar el traslado de docentes en ejercicio a escuelas con bajo desempeño estudiantil. En 10 distritos escolares de Estados Unidos se ofreció a los docentes efectivos un bono de US$20.000 por dos años si se trasladaban a escuelas con bajo desempeño.[19] Los docentes recibían US$10.000 por año, lo que representaba un aumento salarial del 18%. Solo el 5% de los docentes efectivos se trasladó, y una evaluación del bono sugiere que el monto no fue suficiente para incentivar a la mayoría de los docentes. No obstante, los docentes que se trasladaron lograron mejorar el aprendizaje de los estudiantes y continuaron trabajando en dichas escuelas (Glazerman et al., 2013).

El acceso a mayores oportunidades de desarrollo profesional y mejores condiciones de trabajo también es un factor central para atraer a docentes a escuelas con población vulnerable. En Shanghái, China, los docentes y directores que quieren ascender primero deben trabajar en escuelas de bajo desempeño estudiantil y contribuir a la mejora en los aprendizajes. Los docentes que trabajan en dichas escuelas también reciben otros beneficios, como admisión prioritaria a programas de posgrado y posibilidad de jubilación postergada hasta por cinco años. Asimismo, cada año se transfieren temporalmente docentes sobresalientes de escuelas urbanas a escuelas rurales. En Shanghái se reconoce a los directores como actores clave para facilitar y mejorar el trabajo de los docentes en las escuelas. Existe un sistema de rotación de los mejores directores de escuelas urbanas a escuelas rurales para que sean mentores y ofrezcan asesoría en la gestión escolar durante dos años (Liang, Kidwai y Zhang, 2016). De esta forma, se busca garantizar que los docentes cuenten con apoyo mientras realizan su labor.

Por último, una estrategia para reducir el déficit de docentes en zonas alejadas, denominada en inglés *grow-your-own* (desarrolla a los tuyos), consiste en reclutar a docentes que estudian en dichas zonas o provienen de allí (Boyd et al., 2005; Mulkeen et al., 2007). Esto se puede lograr construyendo alianzas entre las universidades locales y las escuelas públicas para que los egresados de Educación estén mejor preparados para enfrentar los retos en las escuelas. Además, se pueden otorgar becas para que egresados destacados de secundaria estudien Educación y luego trabajen en las escuelas públicas locales (Boyd et al., 2005). Es fundamental mejorar los sistemas de formación de docentes

[19] La efectividad docente es medida a través del valor agregado.

en las zonas rurales a fin de evitar que una formación docente precaria influya en la reproducción de la educación de baja calidad (Jaramillo, 2013). Esta estrategia supone que los egresados de Educación estén dispuestos a volver a sus zonas de origen o a permanecer en ellas. No obstante, es posible que los docentes provenientes de zonas rurales no quieran regresar a su localidad de origen y prefieran trabajar en escuelas urbanas con mayores recursos económicos y mejores condiciones de trabajo (Mulkeen et al., 2007).

Incentivos en América Latina

En varios países de América Latina, las políticas de asignación de docentes a las escuelas según las cuales aquellos con mejores puntajes en el concurso de ingreso trabajan en las escuelas de su preferencia suelen generar una concentración de docentes potencialmente menos efectivos en las escuelas con mayores necesidades (véanse los detalles de las políticas de asignación en el capítulo 7). El hecho de que las escuelas con mayor proporción de estudiantes de bajo desempeño o de contextos socioeconómicos menos aventajados carezcan de docentes efectivos no hace más que perpetuar la inequidad del sistema educativo. Ante ello, diversos países de la región han adoptado políticas para incentivar que los docentes más efectivos vayan a las escuelas públicas que más los necesitan.

En Chile, Colombia, México, Perú y algunos estados y municipios en Brasil se otorgan incentivos monetarios para que los docentes vayan a trabajar a lugares más aislados y rurales. Los incentivos se conceden de forma mensual y representan un monto fijo en Perú, un porcentaje del salario en Colombia y México, y un componente fijo y variable en Chile. A su vez, los incentivos en Chile y Perú varían según características de la escuela, como el porcentaje de alumnos prioritarios, y ubicación y tipo de escuela (véase el cuadro 5.4). Cabe destacar que en Chile y México se han establecido incentivos ligados al desempeño que premian más a los docentes con buenos resultados en las evaluaciones y que trabajan en escuelas en contextos difíciles. Estos últimos incentivos no solo buscan llenar las vacantes en las escuelas rurales sino también atraer a docentes más efectivos a dichas escuelas.

Si bien aún se debe investigar el impacto de estos incentivos monetarios para atraer a docentes más efectivos a zonas rurales, la evidencia descriptiva sugiere que se otorgan principalmente a docentes con poca

Cuadro 5.4 Incentivos para trabajar en las escuelas que más los necesitan

País	Incentivo	Dirigido a	Monto del incentivo
Chile	Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios (SDPD, 2016)	Los profesionales de la educación que ejercen en establecimientos adscritos al SDPD y que cuentan con por lo menos un 60% de alumnos prioritarios o con un 45% de alumnos prioritarios en el caso de establecimientos que se encuentran ubicados en zonas rurales.	Monto diferenciado según la proporción de alumnos prioritarios y el tramo de desarrollo profesional alcanzado por cada docente: • En escuelas con el 60% o más de alumnos prioritarios: el 20% de la asignación de tramo + $45.125 mensuales (US$72). • En escuelas con el 80% o más de alumnos prioritarios: el 20% de la asignación de tramo + $107.045 mensuales (US$171) si el docente está en los tramos Avanzado, Experto I o II. • En escuelas rurales con el 45%–el 60% de alumnos prioritarios: el 10% de asignación de tramo. Los docentes en los tramos Inicial y Temprano reciben esta asignación por un máximo de cuatro años y para continuar percibiéndola deben alcanzar el tramo Avanzado.
	Bonificación Especial para Profesores Encargados de Escuelas Rurales (2001)	Los profesionales de la educación que ejercen en establecimientos con subvención del Estado y que cumplen funciones de docencia de aula y de profesor encargado en una escuela rural que no tiene director.	El salario es de $115.397 mensuales (US$185) para docentes con jornada de 44 horas semanales, y un monto proporcional para quienes tienen una menor jornada laboral.
Colombia	Incremento salarial cuando se trabaja en zonas de difícil acceso (2010)	Los docentes que se desempeñan en establecimientos educativos estatales cuyas sedes estén ubicadas en áreas de difícil acceso.	Pago mensual del 15% del salario. No constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto.
México	Incentivos en zonas de alta pobreza y alejadas de áreas urbanas, bajo el Programa de Promoción en la Función por Incentivos (2015)	Los docentes que trabajan en escuelas ubicadas en zonas de alta pobreza y alejadas de las áreas urbanas, y que participan en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos. El Programa de Promoción en la Función por Incentivos está compuesto por siete niveles de incentivos económicos	Monto diferenciado según el nivel educativo que enseña, el nivel del incentivo y si trabaja en zonas rurales: Para docentes de grados 1.º a 9.º: incentivo total del 41% al 222% del salario base, según el nivel (frente al 35%–180% en zonas no pobres/no rurales). Para docentes de grados 10.º al 12.º: incentivo total del 27%

(continúa en la página siguiente)

(continuación)
Cuadro 5.4 Incentivos para trabajar en las escuelas que más los necesitan

País	Incentivo	Dirigido a	Monto del incentivo
México (*continuación*)		y solo pueden participar los docentes que han obtenido, por lo menos, un resultado Bueno en la evaluación de desempeño docente. Los que trabajan en escuelas pobres o rurales reciben un incentivo adicional.	al 124% del salario base, según el nivel (frente al 24%–100% en zonas no pobres/no rurales).
Perú	Asignaciones temporales según ubicación y características de la escuela (LRM 2012)	Los docentes que trabajan en escuelas en zonas alejadas o con características particulares: • Ubicación: rural, frontera, Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). • Tipo: unidocente, multigrado o bilingüe.	Monto diferenciado según las características de la escuela: asignación individual mensual de entre S/70 y S/500 (US$20–US$145). Pueden recibir hasta cinco asignaciones de manera simultánea. El monto máximo total es de S/1.150 (US$380), que equivalen al 57% del salario base de S/2.000.
Municipalidad de Rio de Janeiro, Brasil	Gratificación por difícil acceso	Los docentes que trabajan en escuelas ubicadas en áreas de difícil acceso, que son aquellas que tienen dos de las siguientes tres características: con colinas, no llegan más de dos líneas de buses, están alejadas más de 1 km de rutas de transporte público.	Monto que representa entre el 10% y el 15% del salario base.
Estado de Pernambuco, Brasil	Gratificación por difícil acceso	Los docentes que trabajan en escuelas ubicadas en áreas de difícil acceso (áreas remotas o aquellas con acceso limitado a transporte público, por ejemplo, si están situadas a más de 1,5 km de las rutas de transporte público).	Monto mensual promedio R$404 (US$124, aproximadamente el 12% del salario docente promedio).

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes, normas y entrevistas a expertos en educación.
Nota: En Colombia también se otorga un auxilio de movilización de $30.592 mensuales (US$10) y se entregan pasajes aéreos a la capital una vez al año (esto último según disponibilidad presupuestal) para los docentes que trabajan en establecimientos educativos ubicados en áreas rurales de difícil acceso.

experiencia y contratos temporales, es decir, a aquellos docentes que ya suelen trabajar en zonas rurales (Bertoni et al., 2018). En **Chile**, por lo general los docentes que ejercen en escuelas que reciben mayores incentivos, en función de la proporción de estudiantes vulnerables, cuentan con menos años de experiencia y trabajan menos horas a la semana (Hinze-Pifer y Méndez, 2016).

Además de ofrecer incentivos monetarios, Perú y México también brindan mayores oportunidades de ascenso en la carrera a los profesores que se desempeñan en zonas rurales. En **Perú**, la Ley de Reforma Magisterial redujo en un año la permanencia requerida para postularse a las escalas más altas del escalafón para los docentes que trabajan en zonas rurales o de frontera. A un docente de escuela urbana le tomaría al menos 20 años alcanzar la escala máxima, mientras que a un docente de escuela rural podría tomarle 15 años. En **México**, los requerimientos para participar y avanzar en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos son menores cuando los docentes trabajan en escuelas ubicadas en zonas de alta pobreza y alejadas de las zonas urbanas. Por ejemplo, un docente de educación media superior de una escuela urbana debe obtener al menos un resultado Destacado en la evaluación de desempeño para poder participar en el programa, mientras que un docente de una escuela rural puede participar con un resultado Bueno (un nivel por debajo de Destacado).

Por su parte, **Ecuador** ofrece una combinación de incentivos para atraer docentes a las zonas rurales. En primer lugar, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) de 2011 establece la obligación de un año de servicio rural para los docentes nuevos.[20] Además, la LOEI otorga un puntaje adicional para trasladarse de escuela si el docente ha trabajado en zonas rurales y permite el nombramiento provisional de docentes sin título en zonas de difícil acceso, los cuales disponen de un plazo máximo de seis años para obtener el título profesional docente. Sin embargo, no se cuenta con información sobre la implementación de estas medidas.

Es importante destacar que algunas de las medidas descritas, como los menores requisitos en la evaluación para entrar al programa de incentivos en México o el nombramiento de docentes sin título profesional en Ecuador, priorizan la disminución de los déficits de docentes en escuelas rurales, pero no generan incentivos para atraer a docentes más efectivos a zonas rurales. Por lo tanto, estas medidas podrían constituir un incentivo perverso que atrae a docentes menos efectivos a estas escuelas.[21]

[20] Según conversaciones mantenidas con expertos en educación de Ecuador, se teme que dicha medida desincentive a los mejores candidatos a postularse a la carrera pública docente.

[21] Asumiendo que los resultados de las evaluaciones a docentes y el contar con un título profesional predicen parte de la efectividad docente.

Conclusiones

En este capítulo se presentan medidas que buscan fortalecer la profesión docente y, de esta forma, atraer a mejores candidatos. La primera de ellas está relacionada con los salarios. Mayores salarios pueden incentivar a jóvenes talentosos a elegir la docencia y elevar el prestigio social de la profesión, en especial en aquellos países donde existe una brecha salarial significativa entre los docentes y otros profesionales. Asimismo, una estructura salarial diferenciada, que permita a los docentes con mejor desempeño acceder a mayores salarios a lo largo de su carrera, puede motivar a los docentes a seguir esforzándose y aprendiendo.

Si bien los incrementos salariales suelen contar con el apoyo de los sindicatos de maestros, generan una fuerte presión fiscal para el gobierno. Los maestros de escuelas públicas representan la mayor parte de los trabajadores del sector público, y el gasto en salarios representa el grueso del gasto en educación. Frente a esto, los incrementos salariales podrían realizarse de forma gradual y concentrarse inicialmente en las remuneraciones de entrada a la carrera docente.

Una segunda medida para hacer más atractiva la carrera docente es ofrecer oportunidades de crecimiento profesional a través de una carrera meritocrática. La herramienta más importante que se ha introducido para vincular la carrera magisterial al mérito son las evaluaciones de desempeño a docentes, cuyos resultados inciden en su desarrollo profesional. Los instrumentos de evaluación varían según el país, y pueden incluir un portafolio de experiencias, observación de clase, evaluación del director de la escuela, encuestas a otros profesores, padres y alumnos. La evidencia sugiere que las evaluaciones multidimensionales y que incluyen observaciones de clase podrían permitir identificar a docentes efectivos. Los resultados de la evaluación de desempeño son utilizados principalmente para tomar decisiones de alto impacto (como la desvinculación), pero también deben ser una herramienta de mejora para los docentes. Ellos deben recibir retroalimentación sobre sus fortalezas y debilidades, y capacitaciones en función de sus necesidades.

En la mayoría de los países estudiados, inicialmente la implementación de las evaluaciones de desempeño fue rechazada por los sindicatos de maestros. Para reducir el poder de los sindicatos, los gobiernos publicaron los bajos resultados de aprendizaje de los alumnos, movilizaron el apoyo de la opinión pública y establecieron penalidades para los docentes que no rindieran las evaluaciones, entre otras estrategias. Asimismo,

dado el gran número de docentes del sector público, la implementación de estas evaluaciones se viene realizando de forma gradual. Cada año se puede evaluar a los docentes según nivel educativo (como en Perú) o zona geográfica (como en Ecuador).

Por otra parte, las nuevas carreras docentes en la región ofrecen diversos cargos que permiten obtener mayores responsabilidades y salarios. No obstante, existe el riesgo de que se aleje a los mejores docentes de las aulas de clase y se los concentre en áreas de dirección o coordinación educativa e incluso fuera de la escuela. Frente a esto, una alternativa es incorporar cargos (como mentor o investigador) que permitan a los docentes asumir nuevas responsabilidades y continuar enseñando en el aula.

Una tercera medida consiste en mejorar las condiciones de trabajo en escuelas públicas para atraer y retener a maestros talentosos. Los docentes, como otros profesionales, desean trabajar con infraestructura y equipamiento adecuados, recibir el apoyo de su supervisor y sus colegas y tener tiempo para prepararse. Estas condiciones de trabajo inciden en la motivación y el desempeño de los docentes. En algunos países de la región las reformas docentes han establecido tiempos no lectivos en la jornada laboral para que los maestros puedan preparar sus clases, atender consultas de padres y alumnos y participar en proyectos con otros docentes. Para que este tiempo sea bien aprovechado es importante contar con el apoyo del director de la escuela y un espacio donde los maestros puedan interactuar.

Por último, también se otorgan incentivos para atraer a docentes a las escuelas que más los necesitan. Existen incentivos profesionales que consisten en reducir los requisitos para ascender (como el tiempo mínimo de permanencia en cada escala) e incentivos monetarios para todos los docentes que trabajan en escuelas vulnerables. En algunos casos, como en Chile, se han establecido incentivos ligados al desempeño, que premian más a los docentes que han logrado mayores avances en la carrera y que trabajan en escuelas en contextos difíciles. Estos últimos incentivos no solo buscan llenar las vacantes en las escuelas vulnerables sino también atraer a docentes más efectivos a dichas escuelas.



Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes

La segunda gran línea de acción para recuperar el prestigio y la calidad de la docencia está relacionada con mejorar la formación inicial docente (FID). Actualmente, en la región la FID se lleva a cabo en universidades y en institutos o escuelas normales superiores. El rol de la autoridad educativa está limitado a regular el funcionamiento, dictar lineamientos generales y coordinar políticas que luego son implementadas por estas instituciones, que normalmente cuentan con autonomía académica. La regulación de la FID en América Latina constituye un gran reto debido a la cantidad de instituciones que la ofrecen y la diversidad de las mismas.

La oferta de FID en la región es muy heterogénea. En Brasil, Chile y Ecuador la imparten principalmente las universidades, mientras que en Colombia, México y Perú también se ofrece en institutos o escuelas normales superiores. En los países estudiados, la participación del sector privado es importante: entre el 40% y el 85% de las instituciones que brindan programas de FID son privadas. Esto implica un mayor desafío para los gobiernos, pues la supervisión de instituciones privadas puede resultar más compleja. Como se ha analizado en la primera parte del libro, el rápido aumento de la participación del sector privado en la educación superior y el crecimiento de los programas de modalidad a distancia sin una adecuada regulación pueden haber contribuido al deterioro de la calidad de la formación docente durante la segunda mitad del siglo XX.

Las reformas docentes que vienen implementando los gobiernos de la región contemplan una serie de medidas para mejorar la formación de los futuros maestros (véase el gráfico 6.1). Una primera línea de medidas busca aumentar la selectividad en el ingreso a programas de FID a

Gráfico 6.1 Medidas implementadas para mejorar la FID en América Latina

Fuente: Elaboración propia con base en Bruns y Luque (2015).

través de: i) mayores requisitos para el ingreso e y ii) incentivos económicos para candidatos talentosos. Una segunda línea procura mejorar la calidad de los programas mediante i) la regulación del contenido y de los resultados de los programas, ii) sistemas de acreditación y iii) financiamiento de proyectos de mejora. A continuación se analiza cada una de estas cinco medidas.

Mayores requisitos para el ingreso

Aumentar los requisitos para el ingreso a programas de FID podría ayudar a contar con estudiantes de Educación talentosos y motivados, y potencialmente a tener docentes más efectivos en el futuro. En algunos sistemas educativos con mejor desempeño en las pruebas PISA, como Canadá, Finlandia, República de Corea y Singapur, los candidatos a los programas de Educación suelen pertenecer, por lo menos, al tercio superior de los egresados de la secundaria. En República de Corea solo el 5% de mejor rendimiento en la secundaria aspira a ser docente (NCEE, 2018). Cabe resaltar que en estos países existen otros factores favorables para que estos jóvenes desarrollen su potencial como docentes, tales como una formación inicial de calidad, salarios competitivos, y apoyo y estímulos adecuados en las escuelas. Todos estos factores contribuyen a que en estos países la profesión docente tenga prestigio social. Para contar con candidatos talentosos, y luego poder seleccionar a los mejores para los programas de FID, es clave que la docencia sea una profesión respetada y atractiva.

A pesar de esto, la evidencia sobre la relación entre las aptitudes académicas al egresar de la secundaria y la efectividad futura como docente aún está inconclusa. Estudios en Estados Unidos, por ejemplo, señalan que ser talentoso académicamente (medido a través de los puntajes en las pruebas de admisión o la selectividad de las universidades) explica solo una pequeña parte de la efectividad docente, entendida como mejoras en los aprendizajes de los estudiantes (Murnane y Steele, 2007; Clotfelter et al., 2010; Jacob, 2017). Entre tanto, estudios no encuentran relación entre los puntajes en la prueba de admisión universitaria y la efectividad docente (Kane et al., 2008; Harris y Sass, 2011).

Un factor que puede ayudar a explicar este contraste entre la mayor selectividad de los programas de FID en países exitosos y la evidencia mixta sobre la relación entre el desempeño académico de quienes entran a un programa de Educación y su efectividad como docentes, es que los sistemas de alto desempeño no solo consideran las aptitudes o el talento académico de los candidatos a participar en programas de FID: también evalúan otros factores como la motivación y las habilidades comunicativas. En Finlandia, el proceso de admisión toma en cuenta diferentes aspectos de los candidatos: las notas y las actividades extracurriculares durante la secundaria, y los resultados en la prueba de admisión a la educación superior y en la prueba específica para programas de Pedagogía (denominada Vakava). Esta última evalúa la capacidad para pensar críticamente y analizar artículos relacionados con la profesión docente. Los candidatos con buenos resultados pasan a la segunda etapa del proceso, que incluye una entrevista y una clase demostrativa, donde se evalúan la motivación, las habilidades comunicativas y la inteligencia emocional. En la misma línea, en Singapur, además de considerar los resultados en las pruebas de admisión y el récord académico, se realizan entrevistas en panel que incluyen a directores de escuelas, y se evalúan las contribuciones a la escuela y la comunidad (NCEE, 2018).

Contar con procesos de selección multidimensionales permitiría evaluar otras características de los candidatos, además de las aptitudes académicas, que podrían predecir mejor su efectividad futura como docentes. Para implementarlos es preciso que el gobierno coordine dichos procesos con las instituciones formadoras de docentes y monitoree su implementación. Cabe señalar que actualmente en Finlandia existen alrededor de 10 universidades que ofrecen FID, mientras que en

Singapur la única institución que forma docentes es el Instituto Nacional de Educación. Ciertamente, coordinar nuevos requisitos para el ingreso con un gran número de instituciones de FID con calidad heterogénea representa un reto adicional.

Por otro lado, aumentar la selectividad académica podría generar algunas repercusiones negativas. Varios estudios realizados en Estados Unidos señalan que los docentes con mejores resultados en las pruebas de admisión o que provienen de instituciones más selectivas son más propensos a dejar la profesión docente (Podgursky, Monroe y Watson, 2004; Kelly y Northtrop, 2015). Una constante rotación de docentes noveles en las escuelas puede impactar negativamente sobre el clima escolar y los aprendizajes de los estudiantes (Guin, 2004; Ronfeldt et al., 2013) y, además, no permitiría que los docentes mejoraran su efectividad a medida que fueran ganando experiencia. Asimismo, dada la inequidad en el acceso a educación superior de calidad, incrementar los requisitos puede reducir la diversidad étnica y lingüista de los candidatos (Kirby, Berends y Naftel, 1999).

Por último, cabe resaltar que los aumentos en la selectividad deben ser realizados de forma gradual para no ocasionar una caída drástica en el número de postulantes y, como consecuencia, generar un déficit de docentes en escuelas donde más se los necesita.

Mayores requisitos para el ingreso en América Latina

A diferencia de lo que ocurre en los países con mejor desempeño estudiantil, en América Latina los requisitos de admisión para la FID son poco exigentes. Como se ha visto en el capítulo 1, los programas de Educación son los de menor selectividad y generalmente reciben a los estudiantes con bajo desempeño académico en la secundaria. Este escaso nivel de exigencia ha contribuido al desprestigio de la profesión docente. Además, debido a la autonomía de las instituciones de educación superior y la falta de regulación por parte de los gobiernos, los requisitos para el ingreso a los programas de Educación pueden variar según la institución dentro de un mismo país.

Los países estudiados, a excepción de Perú, cuentan con una prueba general que se puede usar como mecanismo de selección para el ingreso a la educación superior. Estas pruebas difieren en sus características. Chile dispone de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que se utiliza como examen de admisión para las 38 universidades de

ese país que forman parte del Sistema Único de Admisión.[1] Colombia tiene la prueba Saber 11, que los estudiantes del último año de la secundaria deben rendir para acceder a la educación superior. En Brasil, en tanto, existe el Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), una prueba que mide los conocimientos de los estudiantes de secundaria. Si bien esta evaluación es de carácter voluntario, muchos estudiantes la rinden porque permite el ingreso a la mayoría de las instituciones públicas de educación superior y también el acceso a becas. Hasta 2016 Ecuador contó con el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que permitía el ingreso a universidades públicas. Desde 2017 el ENES fue fusionado con el examen Ser Bachiller, una prueba obligatoria para los graduados de la educación secundaria. En México existe el Examen Nacional de Ingreso (EXANI-II), y algunas instituciones de educación superior optan por usar los resultados de esta prueba como parte de su proceso de admisión.

Actualmente Chile y México aplican criterios de selección más estrictos para ingresar a programas de FID. En **Chile**, la ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) de 2016 establece por primera vez requisitos mínimos de ingreso para las carreras de Pedagogía, con un incremento progresivo en la exigencia entre 2017 y 2023. En 2017, su primer año de implementación, se exigió un puntaje mínimo de 500 puntos en la PSU (equivalente al puntaje promedio) o que el postulante hubiera finalizado la educación secundaria en el 30% superior del ranking de notas. De forma gradual, los requisitos aumentarán aún más (véase el cuadro 6.1). Cabe señalar que en 2016 el 45% de los 538 programas de FDI ya exigía para el ingreso un puntaje superior a 500 puntos en la PSU (Elige Educar, 2016). Los requisitos mínimos solo se aplican a las carreras de Educación ya que ninguna otra carrera tiene criterios mínimos de ingreso fijados por el gobierno. En los próximos años se podrían analizar los cambios en la distribución y las características de los candidatos a docentes tras la implementación de los requisitos mínimos.

En **México** se regulan los criterios para ingresar a programas de formación de docentes de educación básica en escuelas normales. Los requisitos mínimos incluyen obtener un puntaje no menor de 950 puntos en el examen estandarizado EXANI-II (cuyo rango va de 700 puntos

[1] Las 18 universidades privadas restantes en Chile que no participan del Sistema Único de Admisión tienen la posibilidad de utilizar otros métodos de selección.

Cuadro 6.1 Requisitos para el ingreso a carreras de Educación en Chile

Año	Criterios mínimos alternativos
2017	1. Contar con resultados en el percentil 50 o superior en la PSU (500 puntos aprox.).
	2. Estar en el 30% superior del ranking de notas en la institución secundaria.
	3. Haber cursado y aprobado un programa de acceso a la educación superior reconocido por el Mineduc y haber rendido la PSU.
2020	1. Contar con resultados en el percentil 60 o superior en la PSU (525 puntos aprox.).
	2. Estar en el 20% superior del ranking de notas en la institución secundaria.
	3. Estar en el 40% superior del ranking de notas en la institución secundaria y contar con resultados en el percentil 50 o superior en la PSU.
	4. Haber cursado y aprobado un programa de acceso a la educación superior reconocido por el Mineduc y haber rendido la PSU.
2023	1. Contar con resultados en el percentil 70 o superior en la PSU (550 puntos aprox.).
	2. Estar en el 10% superior del ranking de notas en la institución secundaria.
	3. Estar en el 30% superior del ranking de notas en la institución secundaria y contar con resultados en el percentil 50 o superior en la PSU.
	4. Haber cursado y aprobado un programa de preparación y acceso a la educación superior reconocido por el Mineduc y haber rendido la PSU. Para ingresar a estos programas se debe estar en el 15% superior del ranking de notas en la institución secundaria.

Fuente: Ministerio de Educación de Chile.
Notas: Prueba de Selección Universitaria (PSU).

a 1.300 puntos), o en una prueba de conocimientos similar administrada por las propias escuelas normales, y haber finalizado la educación media superior con un promedio general no menor de 8 puntos sobre un máximo de 10 (Secretaría de Educación Pública, 2012). Sin embargo, según un informe de Mexicanos Primero (2016), la mayoría de los estados no cumple con los requisitos establecidos, sin consecuencia alguna. Solo 11 de los 32 estados federales requieren un puntaje de 950 puntos o más en el examen de conocimientos, y los estados de Guerrero y Michoacán solo piden un puntaje promedio mínimo de 6 puntos —en lugar de 8 puntos— en la educación media superior.

Por otro lado, en Ecuador y Perú se revirtió la política de establecer requisitos mínimos para el ingreso a las carreras de Educación. Entre 2014 y 2017 **Ecuador** implementó criterios de selección más estrictos. En 2014 se dispuso que para ingresar a las carreras de Educación en las universidades públicas los candidatos debían obtener un puntaje mínimo de 800 puntos/1.000 puntos en el ENES (el puntaje promedio en 2015 fue de 678 puntos en todas las carreras). De manera condicional, los postulantes podían ingresar con un puntaje de 700 puntos a 799 puntos, pero debían realizar un curso de nivelación, rendir de nuevo el ENES

y obtener los 800 puntos. Solo para Medicina se fijó el mismo requisito, mientras que para las demás carreras el puntaje mínimo de ingreso en las universidades públicas era de 600 puntos.

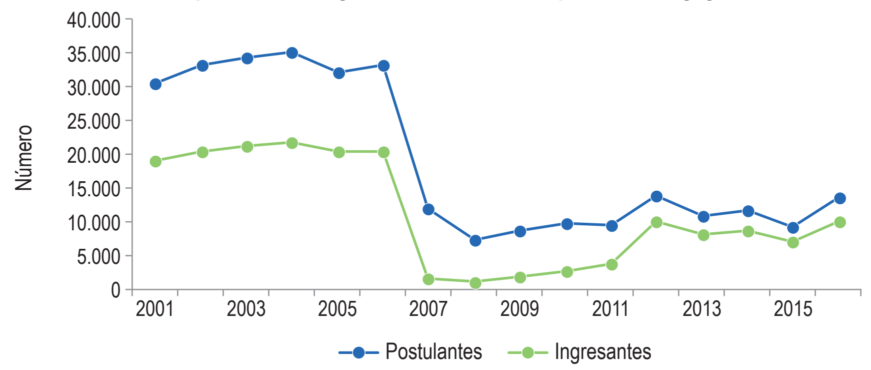
En 2017 se eliminaron los puntajes mínimos para el ingreso a las carreras de Educación y Medicina, y para el resto de las carreras en universidades públicas. Según representantes del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval), esta medida se adoptó porque los graduados de secundaria poseen las competencias suficientes para realizar estudios terciarios y, por lo tanto, ya no es necesario restringir su ingreso (*El Universo*, 9 de julio de 2017). En 2017 el examen ENES se fusionó con la evaluación Ser Bachiller, prueba que realizan todos los graduados de la educación secundaria ecuatoriana. Los cupos de las universidades ahora se asignan en función de las calificaciones más altas en Ser Bachiller y las universidades son las que determinan quiénes alcanzan un cupo.

En el caso de **Perú**, entre 2007 y 2012 se fijaron criterios nacionales mínimos para la admisión en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). En 2007 se estableció un proceso de selección de dos fases. En la primera fase el candidato debía rendir la Prueba Nacional de Capacidades y Conocimientos Generales Básicos, y obtener un puntaje mínimo de 14 puntos sobre un máximo de 20 puntos. En la segunda fase, realizada a nivel regional, el candidato debía rendir evaluaciones psicológicas, vocacionales y de aptitudes personales respecto de la modalidad, así como participar en una entrevista para verificar su capacidad comunicativa y sus actitudes. La primera fase equivalía al 70% del puntaje final, y la segunda fase, al 30% restante.

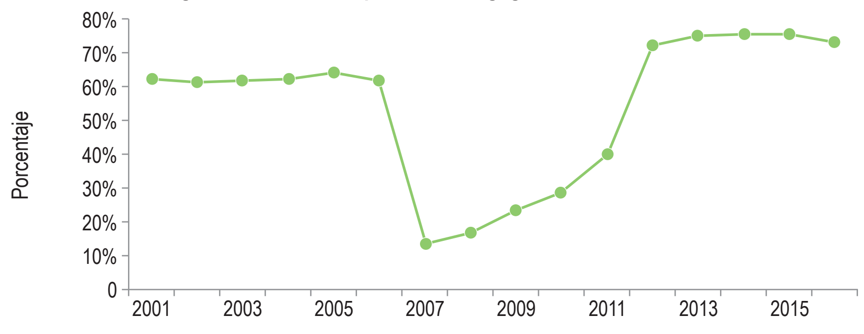
Como resultado de esta mayor selectividad, el número de postulantes y admitidos cayó drásticamente (véase el gráfico 6.2). Mientras en 2006 se postularon a una carrera docente más de 33.000 jóvenes, dos años después la cifra bajó a un poco más de 7.000 jóvenes. La tasa de admisión, en tanto, pasó del 62% al 17% en el mismo lapso. Los ISP bilingües fueron los más afectados, con riesgo de cierre ante la falta de alumnos. Entre 2007 y 2010 solo 82 alumnos ingresaron a los ISP bilingües del país (Unesco y CNE, 2017). Estas consecuencias generaron gran preocupación, sobre todo por la escasez de profesores en comunidades rurales e indígenas. Por esta razón en 2012 el Ministerio de Educación eliminó los criterios nacionales para la admisión a ISP y les devolvió a los ISP el control sobre el ingreso, pero estableciendo metas de atención (topes) anuales para la matrícula. Como resultado, la matrícula se

Gráfico 6.2 Admisión a Institutos Superiores Pedagógicos en Perú

Panel A: Número de postulantes e ingresantes a Institutos Superiores Pedagógicos



Panel B: Tasa de ingreso a Institutos Superiores Pedagógicos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Rodríguez y Montoro (2013) y Ministerio de Educación de Perú.
Nota: La tasa de ingreso se define como el número de ingresantes sobre el número de postulantes.

recuperó y la tasa de admisión se disparó, incluso a niveles mayores que los anteriores.

En 2016 se sancionó una nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior que señala que los ISP privados deben definir el número de vacantes de acuerdo con su capacidad operativa, mientras que en los ISP públicos es el gobierno regional el que aprueba el número de vacantes en función de su capacidad institucional, docente y presupuestal. Para guiar a los ISP privados y a los gobiernos regionales a fin de que puedan fijar el número de vacantes, el Ministerio de Educación establece normas y orientaciones que incluyen los resultados de un análisis de la oferta y demanda docente como criterio orientador.[2]

[2] Resolución Nº 030-2017-Minedu. Normas y orientaciones para la determinación de vacantes en instituciones de formación inicial docente.

En el caso de la formación docente a nivel universitario, Perú nunca ha establecido criterios mínimos de ingreso para ninguna carrera y tampoco tiene un examen único nacional para el ingreso a la educación superior.

Por último, Colombia y Brasil comparten la característica de tener un examen común para los egresados de secundaria, pero no fijan puntajes mínimos nacionales para el ingreso a la educación superior y tampoco para la formación de los futuros profesores. En Brasil, la modificación realizada a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional en 2013 señala que el Ministerio de Educación puede establecer una nota mínima en el ENEM para las carreras de Educación, pero aún no se ha implementado.

Incentivos económicos para candidatos talentosos

Los incentivos monetarios, principalmente en la forma de becas y créditos para costear los estudios, constituyen otro modo de incentivar a candidatos talentosos a estudiar Educación, y elevar así la calidad de los futuros maestros. Por lo general estos incentivos son otorgados a candidatos académicamente talentosos interesados en estudiar Pedagogía en instituciones de calidad. En algunos casos se condicionan a que los beneficiarios trabajen por un cierto número de años en escuelas públicas. Por ejemplo, en Singapur, los estudiantes de Pedagogía reciben becas y subsidios mensuales similares al sueldo que cobran los recién graduados de otras carreras. A cambio, deben comprometerse a ejercer la docencia en escuelas públicas durante al menos tres años (OCDE, 2011).

En Estados Unidos también existen programas que otorgan becas a candidatos de alto nivel académico para que obtengan un título en Educación o una licencia para enseñar. El programa de becas North Carolina Teaching Fellow otorga becas a estudiantes de programas de FID en universidades públicas y privadas de Carolina del Norte. Una evaluación de esta experiencia señala que el programa logró atraer a candidatos académicamente talentosos y formar a docentes que incrementaron el aprendizaje en matemáticas de sus estudiantes más que otros docentes no becados.[3] Asimismo, la proporción de becados que permanecieron

[3] Entre las aptitudes académicas se consideran las notas en la prueba de admisión universitaria, el promedio durante la secundaria y el ranking de egreso en la secundaria.

en las escuelas públicas por cinco años o más es mayor que para otros docentes (Henry, Bastián y Smith, 2012).

Las becas y los créditos para estudiar programas de FID son una herramienta para atraer a candidatos talentos y potencialmente efectivos a la profesión. Además, contribuyen a que estudiantes motivados tengan acceso a la educación superior de calidad, independientemente de su nivel socioeconómico. Dados los déficits de docentes en ciertas especialidades y niveles, los incentivos económicos se pueden concentrar en formar docentes en las áreas con mayores necesidades.

Incentivos monetarios para candidatos talentosos en América Latina

En América Latina se han introducido incentivos similares para atraer a los jóvenes hacia una carrera en Educación (para una visión comparativa sobre los incentivos véase el cuadro 6.2). En Argentina, Chile y Perú existen becas exclusivas para carreras de Educación, basadas en el mérito y disponibles para estudiantes de todos los niveles socioeconómicos, que a cambio exigen trabajar como docente en escuelas públicas una vez finalizados los estudios de FID. En Ecuador y México se otorgan estipendios a alumnos destacados que cursan carreras de Educación. Otros países de la región, como Brasil y Colombia, ofrecen becas a alumnos de bajo nivel socioeconómico y alto desempeño académico para estudiar diferentes carreras, dándoles prioridad a las carreras de Educación.

En Argentina, Chile y Perú existen becas exclusivas para carreras de Educación basadas en el mérito y disponibles para estudiantes de todos los niveles socioeconómicos. En 2011, ante la evidencia de que los estudiantes que escogían estudiar Pedagogía en **Chile** provenían del rango inferior de la distribución de puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), el gobierno nacional lanzó la Beca Vocación de Profesor, la cual busca atraer a estudiantes talentosos para que estudien Pedagogía, pues requiere que los becarios obtengan un puntaje mínimo en la PSU de 600/850 puntos (el promedio nacional es 500 puntos) y solo es aplicable para estudios en universidades acreditadas y elegibles.[4] Las instituciones y carreras deben estar acreditadas por al menos dos años por la Comisión Nacional de Acreditación. Antes de 2017, año en el que

[4] Se admiten puntajes desde 580 puntos si el alumno pertenece al 10% de los mejores egresados de su establecimiento educacional.

Cuadro 6.2 Becas y créditos para estudiar Educación

País	Programa	Descripción	IES o programas	Monto	Año de inicio	Exclusivo para Educación	Requisito de NSE	Requisito académico	Condiciones
Argentina	Becas Compromiso Docente	Becas para carreras de Educación en áreas de vacancia de cada sistema educativo provincial.	Institutos Superiores de Formación Docente bajo gestión estatal.	Estipendio mensual del 50% al 70% del salario inicial docente.	2017	Sí	Se considera el NSE del candidato (un 20% del puntaje total).	Nota promedio mínima en educación media: 8/10.	Trabajar en el sistema educativo público por al menos cinco años consecutivos.
Brasil	Financiamiento Estudiantil FIES	Créditos para carreras de pregrado.	Programas con acreditación satisfactoria (3-5) en IES privadas.	Varía en función de los ingresos familiares.	2001; modificado en 2010	No; prioridad: Salud, Ingeniería y Educación	Sí, ingreso familiar por persona de hasta tres salarios mínimos.	Nota mínima en el ENEM: 450/1.000 puntos (promedio: 509 puntos).	Docentes en escuelas públicas pueden solicitar la eliminación de la deuda.
	Becas ProUni	Becas para carreras de pregrado.	IES privadas.	Matrícula total o parcial (un 50%), en función de los ingresos familiares.	2005	No	Sí, ingreso familiar por persona de hasta tres salarios mínimos, y haber estudiado en una escuela pública o becado en escuela privada.	Nota mínima en el ENEM: 450 puntos.	Docentes en escuelas públicas pueden acceder a becas sin cumplir el requisito de NSE.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 6.2 Becas y créditos para estudiar Educación *(continuación)*

País	Programa	Descripción	IES o programas	Monto	Año de inicio	Exclusivo para Educación	Requisito de NSE	Requisito académico	Condiciones
Chile	Beca Vocación de Profesor (BVP)	Becas para carreras de Educación y programas de formación pedagógica para estudiantes de otras carreras.	IES y programas deben estar acreditados por al menos dos años.	Matrícula; estipendio y estudios en el extranjero según puntaje en la PSU.	2011	Sí	No	Nota mínima en la PSU: 600/850 puntos o 580 puntos si está en el décimo superior de egreso de la secundaria (promedio 500 puntos).	Trabajar tres años en escuelas que reciben financiamiento del Estado. Se reduce en un año si trabaja en escuelas rurales y en materias con menor demanda curricular.
Colombia	Crédito condonable Ser Pilo Paga, Profe	Créditos para programas que lleven doble titulación o programas de maestría de formación pedagógica.	IES con acreditación de alta calidad.	Matrícula, movilidad, computadora portátil y apoyo en inglés.	2015	Sí	Sí, debe calificar como beneficiario de programas sociales (Sisbén).	Ser becario de Ser Pilo Paga, que requiere contar con nota mínima en Saber 11 de 342/500 puntos (promedio 2016: 257 puntos).	Estudiantes deben graduarse para que el crédito sea condonable.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 6.2 Becas y créditos para estudiar Educación *(continuación)*

País	Programa	Descripción	IES o programas	Monto	Año de inicio	Exclusivo para Educación	Requisito de NSE	Requisito académico	Condiciones
Ecuador	Becas otorgadas por excelencia individual para carreras de interés público	Becas para estudiar carreras en el área de Educación, declaradas de interés público.	IES públicas y privadas.	Estipendio mensual equivalente al salario básico unificado (US$375 en 2017), y medio salario adicional para becarios en condiciones de vulnerabilidad.	2013	Sí	No	Para estudiantes nuevos, tener cupo en la IES. Si están estudiando, promedio mínimo de 8/10 o estar en el 20% superior.	
México	Becas para estudiantes destacados en escuelas normales	Becas para estudiantes destacados en escuelas normales.	Escuelas normales públicas.	Estipendio mensual de $1.000 pesos (US$53).		Sí	No	Nota promedio mínima en el último período cursado de 8,8/10.	
Perú	Beca Vocación de Maestro	Becas para estudiar carreras de Educación.	IES y programas deben cumplir con estándares de calidad fijados por el Ministerio de Educación.	Beca integral: matrícula, alimentación, movilidad y útiles. En ocasiones: vivienda, seguro médico y asesoría de tesis.	2015	Sí	Se considera el NSE del candidato (el 10% del puntaje total).	Nota promedio mínima en los últimos tres años de secundaria de 15/20; ser primer lugar o segundo lugar o haber aprobado el Bachillerato Internacional.	Trabajar tres años en escuelas públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por las páginas web y la documentación de programas de becas y financiamiento.
Nota: Instituciones de Educación Superior (IES). Nivel socioeconómico (NSE). Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).

se establecieron requisitos mínimos para el ingreso a carreras de Pedagogía, las instituciones también debían respetar un puntaje de corte mínimo de 500 puntos en la PSU para al menos el 85% de los alumnos que ingresaban a las carreras

La beca cubre el costo de matrícula y también otorga un estipendio y el financiamiento de un semestre de estudios en el extranjero para los becarios con mayor puntaje en la PSU. A cambio de recibir la beca, los beneficiarios se comprometen a trabajar un mínimo de tres años en establecimientos municipales, subvencionados o de administración delegada. El compromiso de retribución se puede reducir en un año para aquellos que se desempeñen en escuelas rurales a más de 100 kilómetros de la capital regional o estén el frente de clases en educación media e impartan una asignatura con menor demanda curricular. Entre 2011 y 2016, el programa Beca Vocación de Profesor ha otorgado 43.300 becas (Ministerio de Educación de Chile, 2017). La distribución de las becas es similar entre los estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos. En 2015, el 15% de los becarios provenía del quintil más bajo de ingresos, un porcentaje similar al proveniente del quintil más alto.

Asimismo, existe otra modalidad de la beca para los estudiantes que cursan el último año de otras carreras y quieren seguir un ciclo o programa de formación pedagógica (que puede durar entre uno y dos años). Los requisitos académicos de esta modalidad son similares (puntaje mínimo de 600 puntos en PSU), y el compromiso de trabajar en las escuelas es de entre uno y dos años, dependiendo de la duración de los estudios pedagógicos.

Los estudios que han evaluado esta beca revelan que ha contribuido a elevar el puntaje de admisión en las carreras de Educación, disminuyendo la brecha con otras carreras universitarias, tal como ilustra el gráfico 6.3 (Alvarado et al., 2012; Claro et al., 2013). Alvarado et al. (2012) encuentran, además, una disminución en el número de matriculados en todas las carreras de Pedagogía, lo cual se podría explicar por una reducción en el número de vacantes o por el aumento del puntaje de corte para que la carrera sea elegible para la Beca Vocación de Profesor. Claro et al. (2013) destacan que, si bien el nivel socioeconómico y el puntaje en la PSU están positivamente correlacionados, el mejor perfil de los alumnos de Pedagogía también está vinculado con un componente no relacionado con el ingreso, que podría corresponder a otras habilidades.

Siguiendo la experiencia chilena, en julio de 2014 **Perú** lanzó la Beca Vocación de Maestro, destinada a atraer jóvenes talentosos para que

Gráfico 6.3 Brecha en el puntaje de la PSU entre matriculados en Pedagogía y en otras carreras en Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo Nacional de Educación de Chile.
Notas: Prueba de Selección Universitaria (PSU). Beca Vocación de Profesor (BVP).

estudien carreras de Educación. El requisito para postularse a esta beca es haber tenido un alto rendimiento académico durante los estudios secundarios (véase el cuadro 6.3). Este antecedente académico representa el 40% del puntaje total en el proceso de selección de los becarios. Además, el proceso incluye un examen que mide habilidades comunicacionales y matemáticas (constituye el 40% del puntaje total), una evaluación vocacional a través de una entrevista (el 10%) y un análisis de la condición socioeconómica del candidato (el 10%), que otorga mayor puntaje a los candidatos de menor nivel socioeconómico.

La Beca Vocación de Maestro es una beca integral que cubre costo de la matrícula, alimentación, movilidad local, útiles de escritorio y en algunos casos asesoría de tesis, alojamiento y seguro médico. Esta beca solo se otorga para estudiar en universidades o institutos superiores pedagógicos elegibles, que cumplan con las condiciones de calidad establecidas por el Ministerio de Educación. En 2016 un 66% de los 1.031 postulantes que rindieron el examen obtuvo el beneficio, y en 2017 esa cifra fue el 30% de los 1.677 postulantes (Pronabec, 2015, 2016, 2017).

En **Argentina** también existe una beca exclusiva para las carreras de Educación. Las Becas Compromiso Docente se lanzaron en 2017 y están dirigidas a estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente bajo gestión estatal. Cabe destacar que en el caso argentino las becas se otorgan solo a estudiantes de Educación en áreas de vacancia de cada sistema educativo provincial. La obtención de esta beca se

realiza según un orden de mérito de los postulantes a nivel provincial. Los criterios para el orden de mérito son varios: un 60% del puntaje proviene del promedio de notas de la educación media, que debe ser de 8 puntos como mínimo (sobre 10 puntos); un 20% procede del compromiso con la profesión, que se valora a través de una entrevista personal; y el 20% restante surge del análisis del nivel socioeconómico del candidato. También pueden obtener la beca estudiantes avanzados de FID, que deben certificar las materias aprobadas y el año que cursan.

Los beneficios de la Beca Compromiso Docente incluyen un pago mensual durante la carrera que equivale a entre el 50% y el 70% del salario inicial docente en vigor, según el año de carrera que cursa el beneficiario. La beca también ofrece acompañamiento a los becarios a través de tutores que brindan orientación y seguimiento. Una vez finalizados los estudios, el becario debe certificar su inscripción en una junta de clasificación docente para el ingreso a la docencia y ejercer en el sistema educativo público por al menos cinco años consecutivos. En 2017 se planeaba otorgar 3.000 becas en todo el país.

En Ecuador y México se otorgan estipendios a alumnos destacados que cursan carreras de Educación. Desde 2013 en **Ecuador** existen becas para estudiantes de carreras declaradas de interés público en el área de Educación. Para acceder a una de estas becas, los candidatos que van a comenzar sus estudios deben haber obtenido un cupo en una institución de educación superior. Para quienes estén cursando los estudios se requiere un promedio mínimo acumulado de 8 puntos (sobre 10 puntos). La beca cubre gastos de manutención por un monto equivalente a un salario básico unificado mensual (US$375) y además otorga medio salario adicional para becarios en condiciones de vulnerabilidad, y pasajes de ida y retorno si el estudiante debe desplazarse de su ciudad de residencia.

En **México** se otorgan becas para estudiantes destacados de las escuelas normales públicas. El requisito académico está basado en el desempeño dentro del mismo programa de educación y no en el rendimiento académico antes de empezar la carrera. Los beneficiarios deben tener un promedio mínimo de 8,8 puntos (sobre 10 puntos) en el último período cursado, y reciben como beneficio un monto mensual de $1.000 (equivalentes a unos US$53).

Otros países de la región, como Brasil y Colombia, ofrecen becas a alumnos de bajo nivel socioeconómico y alto desempeño académico para estudiar diferentes carreras, dándoles prioridad a las carreras de Educación (véase el cuadro 6.3). **Colombia** lanzó en 2015 el programa Ser Pilo

Paga, que ofrece créditos condonables para todas las carreras en instituciones de educación superior públicas y privadas con acreditación de alta calidad. Para acceder a un crédito Ser Pilo Paga un estudiante debe calificar como beneficiario de programas sociales (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Sisbén) y tener una nota mínima en la evaluación Saber 11 de 342/500 puntos (el promedio nacional fue 257 puntos en 2016). El programa financia el valor total de la matrícula y gastos de transporte, provee una computadora portátil al beneficiario y ofrece apoyo para aprender inglés. Para que el crédito sea condonado, los estudiantes deben culminar el programa de estudios y graduarse.

Dentro de Ser Pilo Paga se incluye el programa Ser Pilo Paga, Profe, que promueve el estudio de carreras de Educación a través de dos modalidades: i) para los que estudian carreras de Educación, Ser Pilo Paga, Profe financia un programa de grado adicional que llevará a la doble titulación o una maestría para profundizar el área de conocimiento; ii) para los beneficiarios que estudian carreras distintas de Educación, Ser Pilo Paga, Profe les permite cursar un programa de Educación que llevará a la doble titulación o una maestría en el área de las Ciencias de la Educación. En 2017 se destinaron 10.000 créditos para Ser Pilo Paga y 1.000 créditos para Ser Pilo Paga, Profe (Ministerio de Educación de Colombia, 2017).

En **Brasil**, desde 2001 se otorgan créditos con prioridad para alumnos de las carreras de Salud, Ingeniería y Educación en instituciones de educación superior privadas que cuenten con acreditación satisfactoria (Financiamiento Estudiantil FIES). Para acceder a estos créditos, los estudiantes deben tener un ingreso familiar por persona de hasta tres salarios mínimos, y un puntaje promedio mínimo en las pruebas ENEM de 450/1.000 puntos (el promedio nacional fue 509 puntos en 2016). Tras finalizar sus estudios, los beneficiarios de créditos que trabajen en escuelas públicas pueden solicitar la condonación de la deuda.

Además, desde 2005 se entregan las becas ProUni para estudiar carreras en instituciones de educación superior, con requisitos similares a los de FIES. Entre 2005 y 2014 se otorgaron 2,3 millones de becas ProUni para diferentes carreras. A pesar de que estas becas no son exclusivas para estudiar Educación, se prioriza a los docentes de escuelas públicas que no tienen título en Educación o estudios en la especialidad que enseñan. Los docentes que ejercen en el sector público pueden acceder a las becas sin cumplir con los requisitos socioeconómicos.

Regulación de los contenidos y resultados de los programas

Otro aspecto crucial para mejorar la formación de los futuros profesores es establecer estándares sobre los contenidos y resultados de los programas de FID. Si bien, por lo general, las instituciones de enseñanza superior tienen autonomía a la hora de diseñar sus planes de estudio, los gobiernos pueden fijar lineamientos sobre los componentes clave que deben ser incluidos en los programas y las características que deberían tener sus egresados.

Según Meckes (2014) existen dos enfoques para la regulación de la formación de profesores. El primero regula el currículo. Es decir, las autoridades educativas establecen los lineamientos básicos de contenidos y, en algunos casos, tienen la facultad de aprobar los currículos de las instituciones educativas que imparten las carreras pedagógicas. Por lo tanto, estas deben alinear sus programas a las orientaciones oficiales. El segundo enfoque, en cambio, se centra en los resultados y fija perfiles para los egresados. Este enfoque brinda una mayor autonomía a las instituciones de educación superior para diseñar su oferta curricular, siempre que sus egresados demuestren estar bien preparados según el perfil de egreso o los estándares establecidos. Varios países desarrollados, como Australia, Escocia, Inglaterra y Nueva Zelanda han establecido estándares o perfiles para los egresados de carreras educativas (Meckes, 2014).

Un elemento esencial de los programas de formación docente es su componente práctico, pues los futuros maestros deben estar preparados para enfrentar la sala de clases. Los conocimientos específicos de la disciplina y los pedagógicos, aunque fundamentales, no son suficientes para saber cuál es la práctica docente adecuada para cada contexto (Darling-Hammond, 2006; Boyd et al., 2009). Los programas de Educación más efectivos son, según indican distintos estudios de casos, aquellos que ponen énfasis en prácticas profesionales y están vinculados con las actividades que se realizan en las escuelas. En Estados Unidos, Darling-Hammond (2006) compara programas exitosos de formación inicial docente y encuentra que las características comunes a estos programas son: i) la presencia de prácticas intensivas —de por lo menos 30 semanas de duración— con una constante supervisión, ii) una mayor coherencia entre el currículo y el trabajo en las escuelas y iii) una mayor relación con las escuelas donde se desarrollan buenos modelos de enseñanza y se atiende de forma efectiva a alumnos provenientes de entornos diversos.

En Finlandia las universidades que ofrecen carreras de Educación tienen escuelas de práctica llamadas "escuelas campo", que pertenecen a la universidad y en la mayoría de los casos comparten el campus con la facultad de Educación. La malla curricular de la FID incluye actividades en estas escuelas, lo cual permite a los estudiantes observar y practicar constantemente en ellas (Louzano y Moricani, 2014). Por su parte, en Singapur, quienes estudian para ser docentes realizan sus prácticas en una escuela asignada por el Ministerio de Educación. En el primer año los estudiantes de Educación pasan dos semanas en la escuela para conocer el contexto en el que harán su práctica. En el segundo año pasan cinco semanas observando y reflexionando acerca de la práctica docente, y en los tres años siguientes el futuro profesor ya es responsable de enseñar a alumnos de distintos grados (Goodwin, 2012).

La evidencia sobre qué componentes de los programas de FID están más relacionados con la efectividad docente aún es escasa. En la ciudad de Nueva York, los docentes egresados de programas de FID centrados en el trabajo en el aula (por ejemplo, con prácticas supervisadas) suelen ser más efectivos durante su primer año de ejercicio profesional, midiendo efectividad a través de valor agregado (Boyd et al., 2009). Por otro lado, un estudio realizado en el estado de Florida encuentra que los graduados de programas que destacan el conocimiento de la disciplina promueven un mayor aprendizaje de matemáticas en secundaria, pero no hay una clara relación con los conocimientos pedagógicos y el componente práctico (Harris y Saas, 2011).[5]

Generalmente, los gobiernos regulan el currículo y/o los perfiles de los egresados de los programas de FID. Dentro de los lineamientos curriculares, además de los conocimientos específicos de la disciplina y los pedagógicos, se destaca la importancia de incluir el componente práctico a lo largo de la formación inicial, de modo que le permita al estudiante de Educación tener una inserción exitosa en la profesión docente. Por otro lado, una regulación basada en perfiles de egresados brinda mayor autonomía a las instituciones para diseñar los contenidos de los programas, pero requiere a su vez contar con mecanismos que garanticen que los programas están cumpliendo con los estándares.

[5] Otros estudios efectuados en los estados de Washington y Missouri no encuentran una variación significativa en la efectividad de los docentes provenientes de diferentes programas de FID, aunque estos estudios no analizan de manera específica el componente práctico de los programas (Goldhaber y Liddle, 2013; Koedel, Parsons y Podgursky, 2015).

Regulación de los contenidos y resultados de los programas en América Latina

Dentro de América Latina predomina el enfoque de regulación del currículo, aunque hay heterogeneidad entre los países en cuanto al alcance de la regulación. En México y Perú existen mallas curriculares comunes obligatorias para las carreras de Educación que se dictan en instituciones terciarias no universitarias. En el caso de México la regulación se aplica a las escuelas normales, las cuales forman a los docentes que enseñan hasta grado 9.º. En Perú, en cambio, la regulación se emplea en los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). En 2015, el 40% de los matriculados en Educación estudiaba en ISP y el resto en universidades (Ministerio de Educación de Perú, 2016b). Estas últimas instituciones tienen autonomía para definir sus planes formativos.

En **Perú**, los Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN) para las carreras profesionales de Educación fueron elaborados en 2010 para ser aplicados en todos los Institutos Superiores Pedagógicos. Los DCBN incluyen el marco teórico, el plan de estudios, la descripción de los cursos y el perfil profesional del egresado. Establecen una duración de los programas de cinco años, divididos en formación general y formación especializada, dentro de los cuales los últimos dos semestres se dedican a las prácticas. Según el Censo Nacional a Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica Públicos de 2015, el 70% de los docentes que ejercen en los institutos públicos utiliza los DCBN como fuente para la programación y la ejecución de sus sesiones de aprendizaje. No obstante, más del 70% opina que los DCBN carecen de coherencia interna entre sus elementos (perfil, competencias, carga horaria y metodología) y que necesitan ser actualizados y mejorados.

En **México**, la Secretaría de Educación actualizó en 2012 los Planes de Estudio de Licenciaturas que deben ser aplicados por las escuelas normales. Estos establecen una duración de los programas de cuatro años, organizados en cinco trayectos: i) psicopedagógico, ii) preparación para la enseñanza y el aprendizaje, iii) idioma adicional y tecnologías de la información y la comunicación, iv) optativos y v) prácticas profesionales en la escuela, que se realizan a lo largo del último semestre, más un trabajo de titulación (portafolio, informe de prácticas o tesis de investigación).

En Argentina y Brasil los lineamientos curriculares fijan una duración mínima de la carrera de cuatro años y hacen referencia a aspectos

generales de los programas (como el número de horas que deben extenderse y las áreas en las que deben organizarse), pero no determinan los cursos específicos ni las orientaciones que estos deberían tener. En el caso de **Argentina**, que tiene un sistema educativo descentralizado, los Lineamientos Curriculares Nacionales para la FID se establecieron en 2007. Como mínimo las carreras de formación inicial docente deben ocupar 2.600 horas cronológicas a lo largo de cuatro años. Estos lineamientos recomiendan pesos relativos para los diferentes campos de conocimiento: la Formación General debe abarcar entre el 25% y el 35% de la carga horaria total; la Formación Específica, entre el 50% y el 60%, y la Formación en la Práctica Profesional, entre el 5% y el 15%.

Brasil, que también cuenta con un sistema educativo descentralizado, estableció en 2002 lineamientos curriculares para la formación inicial, los cuales fueron reformados en 2015.[6] Los programas de FID deben durar ocho semestres (cuatro años) y tener una carga horaria mínima de 3.200 horas. Las prácticas supervisadas de los estudiantes de Educación deben representar 400 horas, el 12,5% de la carga horaria total. Evidencia anecdótica sugiere que muchos institutos de educación superior no cumplen con el componente de prácticas en escuelas, y si lo ofrecen generalmente está basado en observaciones de clases y no en una práctica real por parte del estudiante de Pedagogía.

De acuerdo con los lineamientos curriculares, las prácticas en escuelas deben representar alrededor del 13% de la carga horaria total de los programas de FID en Brasil y Perú, entre el 5% y el 15% en Argentina y cerca del 9% en México (véase el gráfico 6.4).

En **Colombia**, en tanto, existen marcos de orientación, pero las instituciones tienen autonomía para determinar el currículo de los programas. En 2016 el Ministerio de Educación tomó diversas medidas para mejorar la FID. Primero, dispuso los nombres de las carreras de FID, con base en las áreas de conocimiento obligatorias y fundamentales o las condiciones de grupos poblacionales. Antes existían 230 denominaciones que dificultaban la identificación del contenido básico y de la disciplina del programa. Luego, el ministerio estableció que 40 de los 50 créditos de los programas de FID deben realizarse de forma presencial, porque esto permite relacionar el conocimiento de la disciplina con

[6] A diferencia de lo que ocurre en Argentina, en Brasil la educación superior pública no está tan descentralizada. En 2015, el 62% de la matrícula en educación superior pública se concentraba en universidades federales.

Gráfico 6.4 Prácticas profesionales en escuelas, como porcentaje de la carga horaria de los programas de FID, 2018

País	Porcentaje de prácticas en la carga horaria
Perú	13,3%
Brasil	12,5%
Argentina	10,0%
México	8,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información provista por el Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera Profesional de Profesor de Educación Primaria (2010) en Perú, las Directrices Curriculares Nacionales para la formación inicial de docentes de educación básica (2015) en Brasil, los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (2007) en Argentina y el Plan de Estudios para la Licenciatura en Educación Primaria (2012) en México.
Notas: Para Brasil, México y Perú se muestran específicamente las prácticas en las escuelas. En Argentina, la formación en la práctica profesional incluye tanto el componente práctico a lo largo de la carrera (actividades de campo y representaciones didácticas) como las prácticas en escuelas, y representa entre el 5% y el 15% de la carga horaria.

la acción educativa. También se requiere que todos los maestros logren comunicarse en inglés.[7]

Por otro lado, **Chile** utiliza un enfoque más centrado en los resultados que el resto de los países estudiados. Entre 2011 y 2013 se desarrollaron los Estándares Orientadores para la Formación Inicial, que indican los conocimientos pedagógicos y los de la disciplina que los profesionales de la Educación deberían poseer una vez que han finalizado su formación superior. Actualmente se están elaborando nuevos estándares pedagógicos y de la disciplina que serán presentados para su aprobación en el Consejo Nacional de Educación durante el año en curso, y serán utilizados como referentes para los procesos de acreditación de las carreras de Pedagogía.

Sistemas de acreditación

La acreditación es uno de los instrumentos que tienen los gobiernos para garantizar la calidad de los programas de formación docente, a través

[7] Resolución 2041 del 3 de febrero de 2016 del Ministerio de Educación de Colombia por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado.

RECUADRO 6.1 PROGRAMAS PARA PROMOVER LAS PRÁCTICAS PROFESIONALES EN ESCUELAS

Para promover la inserción y las prácticas de los estudiantes de FID en las escuelas y garantizar su calidad, algunos países otorgan becas y apoyo a los estudiantes de Educación. En 2007 Brasil creó el Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), que ofrece becas a los estudiantes de Educación de instituciones públicas y privadas para que realicen sus prácticas en escuelas públicas. Los becarios cuentan con la supervisión de un docente de la escuela donde realizan sus prácticas. Cada supervisor debe apoyar a entre cinco y 10 becarios. El PIBID, que comenzó en universidades federales en los programas de Física, Química, Biología y Matemáticas, se expandió rápidamente a las universidades estatales y municipales en todos los programas de Educación (André, 2012). En 2009 se otorgaron 3.544 becas y en 2014 se entregaron más de 90.000 becas, una cifra equivalente al 6,2% del total de estudiantes matriculados en carreras de Educación.

Estudios cualitativos sugieren que el PIBID está contribuyendo a la formación profesional de los estudiantes al permitir un mayor vínculo entre la teoría y la práctica, y estimular la iniciativa y la creatividad para buscar soluciones y construir materiales didácticos. También parece tener un impacto positivo sobre los docentes de las escuelas donde los jóvenes realizan sus prácticas, dado que deben evaluar sus estrategias pedagógicas para poder brindar apoyo a los futuros docentes (Gatti et al., 2014; Gatti, Baretto y André, 2011).

Además del PIBID, que es un programa de alcance federal, el estado de San Pablo ofrece desde 2007 la Bolsa Alfabetização, una beca para que estudiantes de Educación realicen prácticas en las escuelas públicas. Los becarios ayudan a los docentes de las escuelas públicas a enseñar a leer y escribir, y llevan a cabo una investigación acerca de sus experiencias en la escuela, bajo supervisión de un profesor universitario y un docente de la escuela. Los resultados de sus investigaciones son presentados en la escuela, la universidad y la Secretaría de Educación, con el objetivo de relacionar el conocimiento entre las universidades y las escuelas (André, 2012).[a]

[a] En México se creó en 2005 la Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social (BAPISS), que promueve las prácticas en escuelas. El programa está dirigido a los estudiantes de 6º, 7º y 8º semestre de las escuelas normales públicas en las 32 entidades federativas. Sin embargo, no se han encontrado mayores detalles sobre su implementación.

de la evaluación de diferentes componentes del programa. Para lograrlo, los sistemas de acreditación tienen que: i) establecer estándares claros de calidad, ii) ser implementados efectivamente y iii) asegurarse de que las consecuencias del proceso de acreditación se cumplan.

Según Meckes (2014), en países desarrollados los estándares de calidad para obtener la acreditación de programas de FID están desplazando

la atención desde los insumos y procesos (infraestructura, docentes, entre otros) hacia los resultados (desempeño y conocimientos de los egresados). Por ejemplo, en Nueva Zelanda las instituciones de formación inicial deben proveer evidencia confiable durante los procesos de acreditación de que los estudiantes de Pedagogía alcanzan los estándares nacionales para graduados. Algo similar ocurre en Inglaterra, donde las instituciones universitarias deben proveer evidencia de que sus programas y cada uno de sus cursos aportan al logro de los estándares para alcanzar el estatus de profesor calificado (Ingvarson et al., 2006).

Sistemas de acreditación en América Latina

En América Latina, los sistemas de acreditación suelen evaluar diferentes componentes del programa, como el perfil del egresado y la malla curricular, así como el personal docente y la infraestructura. En algunos países, como Chile y Ecuador, el proceso de acreditación incluye una evaluación estandarizada para estudiantes de FID de último año, que busca determinar si están adquiriendo los conocimientos y habilidades determinadas en los perfiles de egresados (véase el cuadro 6.3).

Actualmente, en Chile, Colombia y Perú es obligatorio acreditar las carreras de Educación, mientras que en Ecuador todas las carreras deben ser acreditadas. Sin embargo, la implementación de los procesos de acreditación varía mucho entre los países. En Chile y Ecuador se han producido cambios interesantes como resultado de la acreditación, en Perú la implementación ha sido lenta y en Colombia se han fijado nuevos estándares de calidad para los programas de FID recientemente.

En 2006, en **Chile** se realizó una revisión de las acreditaciones y se encontró que el 80% de los programas de FID no había logrado la acreditación o había alcanzado la categoría más baja. Desde ese año, las carreras de Pedagogía, junto con las de Medicina, se deben acreditar de manera obligatoria. Como resultado de esta medida se logró que el 73% de los 495 programas de FID estuviera acreditado a 2015 y que la matrícula en programas acreditados pase del 23% en 2007 al 82% en 2015 (Bruns y Luque, 2015; Muga, 2016).

Recientemente, la aprobación de la Ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, en 2016, determinó que todas las carreras de Pedagogía y las instituciones que las imparten deben estar acreditadas en abril de 2019. De lo contrario, no podrán matricular alumnos. Para que los programas obtengan la acreditación, se determinó que a

Cuadro 6.3 Características de los sistemas de acreditación para programas de FID

	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Año en el que se determina la obligatoriedad para la FID	2006	2015 con acreditación de alta calidad (AAC).	2008	2007
Obligatoriedad para otras carreras	Medicina.		Todas las carreras.	Salud y Derecho.
Estándares de la FID	Estándares orientadores para carreras de Pedagogía (en revisión).			
Evaluaciones a estudiantes de FID	Dos evaluaciones, al inicio y al final de la carrera (SDPD 2016).		Examen Nacional de Evaluación de Carreras (ENEC).	
Criterios de evaluación de programas	Tres dimensiones (2015): 1. Propósitos e institucionalidad de la carrera: perfil de egreso, plan de estudios, entre otros. 2. Condiciones de operación: personal docente, infraestructura y recursos para el aprendizaje, bienestar estudiantil, entre otros. 3. Resultados y capacidad de autorregulación: mecanismos de evaluación y sistemas para implementar mejoras.	Características específicas de calidad para programas FID (2016): 1. Denominación: ofrecer uno de los programas establecidos por el gobierno. 2. Contenidos curriculares y competencias del educador: saberes generales, disciplinares, pedagógicos, y didáctica de la disciplina. 3. Organización de las actividades académicas: duración, práctica pedagógica, metodología, requisitos de lengua extranjera, investigación, relación con el sector externo, personal docente, medios educativos e infraestructura.	Dos etapas: 1. Evaluación del entorno de aprendizaje: condiciones académicas y físicas. 2. Examen Nacional de Evaluación de Carreras (ENEC): para estudiantes del último año.	Cuatro dimensiones para programas en universidades (2016): 1. Gestión estratégica: programa de estudios, perfil del egreso y planes de mejora. 2. Formación integral: procesos de enseñanza-aprendizaje, docentes, seguimiento a estudiantes, investigación e innovación y responsabilidad social. 3. Soporte institucional: infraestructura, recursos humanos, servicios de bienestar. 4. Resultados: verificación del perfil de egresado institucional.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 6.3 Características de los sistemas de acreditación para programas de FID *(continuación)*

	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Avances en la acreditación de programas de FID	El 73% a 2015; meta: el 100% a 2019	El 41% con AAC a 2013.		El 23% de los programas en Institutos Superiores Pedagógicos y el 33% de los programas en universidades a 2017.
Consecuencias de la no acreditación	Los programas no podrán admitir nuevos estudiantes, pero deberán seguir operando hasta el egreso de los estudiantes matriculados.	Los programas perderán autorización para su funcionamiento (registro calificado, RC).	Cierre de la institución o del programa.	
Cierre de universidades o programas no acreditados	Universidad La Mar (anuncio en 2012 y cierre en 2018).		14 universidades que incluían FID (2012) y 23 institutos pedagógicos (2014).	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en Chile, el Ministerio de Educación de Colombia, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) en Ecuador y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) en Perú.

Nota: En Colombia existe el Examen de estado de calidad de la educación superior (Saber Pro). Es obligatorio para obtener el título de pregrado desde 2009, pero sus resultados no son utilizados en el proceso de acreditación.

partir de 2017 los estudiantes de las carreras de Pedagogía realizaran dos evaluaciones obligatorias. La primera evaluación se hará al inicio de la carrera, y sus resultados deberán ser utilizados por las universidades para establecer mecanismos de acompañamiento y nivelación para sus estudiantes. La segunda evaluación, llamada Evaluación Nacional Diagnóstica para la Formación Inicial de Profesores, será aplicada por el Ministerio de Educación al menos un año antes del egreso y estará basada en estándares pedagógicos y de la disciplina. Rendir esta evaluación será un requisito de titulación para el estudiante, pero sus resultados no serán habilitantes, es decir, no tendrán consecuencias para el estudiante.

Entre 2008 y 2015, Chile empleó la prueba Inicia, de carácter voluntario, para los egresados en carreras de Educación. Esta prueba evaluaba los conocimientos de la disciplina y los pedagógicos, con base en los Estándares Orientadores para los Egresados de Carreras de Pedagogía. Con esta evaluación se buscaba que las instituciones de educación superior tuvieran un parámetro para diagnosticar y monitorear sus avances, y que los egresados de Educación contaran con un referente respecto de los resultados esperados durante su formación. En los años de vigencia de Inicia, aproximadamente un 80% de las instituciones que ofrecen carreras de Pedagogía participó de la prueba. Sin embargo, el nivel de participación de los egresados rondó el 40% en los primeros años de implementación y bajó a alrededor del 10% en 2014 (Ministerio de Educación de Chile, 2013, 2015).

Como se ha señalado en el capítulo 1, los resultados de los estudiantes que decidieron tomar la prueba Inicia fueron desalentadores. Por supuesto que estos resultados son más informativos si se los relaciona con la efectividad docente. Existen dos estudios que analizan qué tan buen predictor de la efectividad docente ha sido la prueba Inicia. San Martín et al. (2013) encuentran que los resultados de los docentes en la prueba Inicia (tanto en su componente vinculado con la disciplina como en el pedagógico) predicen de modo consistente el rendimiento de sus estudiantes en matemáticas de 4º grado, pero la magnitud del efecto es reducida. Alfonso et al. (2015) analizan la relación entre los resultados en la prueba Inicia y el valor agregado en los aprendizajes de los estudiantes y sugieren que la prueba Inicia no sería un predictor consistente de la efectividad docente, pero el componente pedagógico muestra una mayor robustez en su asociación con el progreso de los aprendizajes de los alumnos en matemáticas.

Para evaluar los efectos de la acreditación sobre los resultados de los egresados, Domínguez et al. (2012) analizaron la relación entre el número de años de acreditación obtenido por el programa de FID y los resultados de sus egresados en la prueba Inicia, y no encontraron un vínculo significativo. Los autores señalan que esto probablemente se deba a que el proceso de acreditación no es específico en temas relacionados con la formación docente y a la ausencia de criterios estandarizados para la definición de los años de acreditación. Sin embargo, cabe recordar que los estudios de San Martín et al. (2013) y Alfonso et al. (2015) hallaron que la prueba Inicia no era un predictor consistente de la efectividad docente. Por lo tanto, es posible que la acreditación esté teniendo resultados positivos en los egresados sin que esto haya sido captado por la prueba Inicia.

Por su parte, **Ecuador** es uno de los países latinoamericanos más estrictos a la hora de hacer cumplir las acreditaciones que buscan garantizar la calidad de la formación inicial docente. Desde 2008 la acreditación es obligatoria para todas las instituciones y todas las carreras, con la posibilidad de cierre para aquellas que no pasen la evaluación. El proceso de acreditación de carreras se compone de dos etapas: i) la evaluación del entorno de aprendizaje, que evalúa las condiciones académicas y físicas en las que se desarrolla la carrera, y ii) el Examen Nacional de Evaluación de Carreras (ENEC) a los estudiantes que cursan el último año.

El proceso de implementación de la acreditación obligatoria a instituciones comenzó con una evaluación a las universidades realizada en 2009, en la que 26 de las 40 universidades no fueron acreditadas. Luego de 18 meses, estas universidades fueron reevaluadas. Por primera vez se incluyó un examen de egreso a los estudiantes del último año, para evaluar competencias generales y específicas, que fue implementado en 16 carreras de las 26 universidades no acreditadas. Las carreras que demandaban una menor inversión en infraestructura, como Pedagogía y Administración, registraron los puntajes más bajos en el examen de egreso (Granda 2013). Ante la ausencia de mejoras, en 2012 se cerraron 14 universidades no acreditadas, y todas ellas ofrecían carreras de Educación. En 2014 fueron clausurados 23 de los 28 Institutos Superiores Pedagógicos porque no lograron la acreditación. Actualmente se están llevando a cabo los procesos de acreditaciones de los programas en las carreras de Salud y Derecho.

En **Perú**, bajo la nueva regulación de la educación superior, existen dos procesos para garantizar la calidad de las instituciones y los programas:

el licenciamiento y la acreditación.[8] El licenciamiento verifica las condiciones básicas de calidad y es obligatorio para poder operar, mientras que la acreditación analiza estándares especializados de calidad y es opcional. Desde 2007 la acreditación es obligatoria solo para las carreras de Educación, Salud y Derecho, pero su implementación ha tomado tiempo y aún no hay consecuencias para los programas que no se acreditan.

En 2015 se diseñaron por primera vez estándares de condiciones básicas de calidad para las instituciones de educación superior, que comenzaron a implementarse ese mismo año (Cuenca y Vargas, 2018). Estos estándares de calidad están relacionados con la gestión institucional, los procesos académicos, la infraestructura, el equipamiento, el mobiliario y el apoyo a la inserción laboral de los egresados.[9] Los ISP que no cumplen con los estándares básicos de calidad no pueden brindar el servicio educativo o convocar nuevos procesos de admisión. En 2015 el Ministerio de Educación de Perú inició un proceso para revalidar las licencias de funcionamiento de los ISP. A fines de 2016, el 85% de los 124 institutos públicos y el 41% de los 230 institutos privados obtuvieron la revalidación de licencias.[10] Asimismo, se establecieron condiciones básicas de calidad para las universidades, las cuales definen los estándares de licenciamiento.[11] A 2017 contaban con licencia de funcionamiento 30 de las 143 universidades del país, y la evaluación continuará durante 2018 (Sunedu, 2018).

Con relación a la acreditación de las carreras de Educación, a noviembre de 2017 el 23% de los 189 programas en ISP había obtenido la acreditación. Cabe destacar que la gran mayoría de los programas acreditados (41 de 44) y en proceso de acreditación (131 de 138) corresponde a institutos públicos. En el caso de las universidades, el 33% de los 147 programas en FID está acreditado. Dentro de los 49 programas

[8] La nueva regulación de la educación superior está compuesta por la Ley Universitaria Nº 30220 de julio de 2014 y la Ley de Institutos Nº 30512 de octubre de 2016.

[9] RM N° 514-2015-Minedu. Normas para el procedimiento de revalidación de autorización de funcionamiento y de carreras de institutos de educación superior pedagógicos.

[10] En Perú, la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior de 2016 (Ley 30512) y su reglamento establecen que la formación docente no universitaria debe ser brindada por Escuelas de Educación Superior Pedagógicas (EESP), las cuales otorgan titulación equivalente a la de las universidades (grado de bachiller y título profesional en Educación). Los Institutos Superiores Pedagógicos deben solicitar su licenciamiento hasta el 2021 para su adecuación como EESP.

[11] RCD N° 006-2015-Sunedu. El modelo de licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano.

universitarios acreditados, el 40% corresponde a universidades públicas y el 60% a privadas (Sineace, 2017).

En **Colombia** también existen dos mecanismos para regular la calidad de los programas de educación superior: el registro calificado (RC) y la acreditación de alta calidad (AAC). Desde 2010 el RC es obligatorio para el funcionamiento de todas las carreras, y si un programa no cumple con este requisito no puede matricular estudiantes. La AAC, en cambio, es un certificado que se expide si la universidad está interesada y acredita que el programa satisface condiciones de calidad. En 2015 se decretó que la AAC sea obligatoria para los programas de Pedagogía desde 2017, un requisito que solo se aplica a esta clase de programas.[12]

De forma similar a lo que ocurre en los demás países estudiados, ambos mecanismos de acreditación dependen del cumplimiento de una lista predefinida de condiciones de calidad. En esta se incluyen elementos como la infraestructura de la institución y del programa, la existencia de programas de bienestar para los estudiantes, las características de la planta docente, el currículo del programa, la investigación desarrollada por los docentes y los aspectos administrativos, entre otros. A 2013, el 41% de los programas de FID contaba con AAC, mientras que para el resto de los programas la cifra bajaba al 36% (García et al., 2014).

Por último, en **Brasil** existe desde 2004 un sistema de evaluación de las instituciones, de los programas y del desempeño de los estudiantes de educación superior. Los resultados de la evaluación son públicos, y deben ser utilizados para determinar la eficacia de los programas y establecer mejoras institucionales y académicas. La evaluación presenta diversos indicadores de calidad en una escala del 1 al 5, donde niveles iguales a 3 o mayores indican un nivel satisfactorio. Las instituciones que alcanzan resultados insatisfactorios deben comprometerse a implementar mejoras. No obstante, expertos en educación de Brasil señalan que no hay evidencia de que las instituciones utilicen los resultados de la evaluación para implementar mejoras, y no hay consecuencias en caso de obtener resultados insatisfactorios consecutivos.

Financiamiento de proyectos de mejora

Algunos de los países de la región han fijado mecanismos para financiar proyectos de mejora en las instituciones que ofrecen FID. Un ejemplo

[12] Ley Nº 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un nuevo país”.

es **Chile**, que por medio de los Convenios de Desempeño para la FID establecidos en 2009 provee financiamiento a las instituciones de educación superior para implementar mejoras con base en resultados (desempeños notables, superación de desafíos, posicionamiento estratégico de instituciones, entre otros). Estos convenios se desarrollan en el marco del Programa de Fomento a la Calidad de la Formación Inicial de Docentes.

Desde 2002 **México** cuenta con el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin), el cual financia proyectos enfocados en mejorar el desarrollo académico y la gestión de las escuelas normales públicas. Los proyectos financiados deben estar dentro del marco del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN), que establece metas y acciones para el sistema estatal de educación normal y para las escuelas normales públicas. Las escuelas beneficiadas firman convenios de desempeño institucional en los que se describen los compromisos para alcanzar las metas del PEFEN.

En **Brasil**, desde 2010 existe el Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), que financia proyectos desarrollados por instituciones públicas que buscan mejorar el currículo, así como las estrategias y metodologías para las carreras de pregrado en Educación. Además, desde 2012 Brasil tiene el Programa de Apoio a Laboratorio Interdisciplinar de Formação de Educadores-LIFE, el cual financia proyectos desarrollados por instituciones públicas que buscan crear laboratorios interdisciplinarios para la formación de docentes.

Por último, desde 2016 en **Colombia** hay un fondo de apoyo a las instituciones públicas que ofrecen programas de FID. Este fondo otorga financiamiento a las instituciones para que adelanten el proceso de autoevaluación de sus programas de Educación, con el fin de facilitar la obtención de la acreditación. El beneficio se otorga en la forma de un crédito condonable condicionado a la elaboración y radicación del informe de autoevaluación ante el Consejo Nacional de Acreditación.[13]

[13] En Perú, el Fondo de Estímulo a la Calidad otorga incentivos financieros desde 2013 a las instituciones y carreras de educación superior públicas para que implementen evaluaciones externas o planes de mejora, pero no es exclusivo de las instituciones y carreras de FID. Este fondo es parte del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior.

RECUADRO 6.2 CREACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES DE FID

Otra medida para promover mejoras en la formación inicial docente es crear una institución nacional que se convierta en el modelo de la FID del país. Singapur, por ejemplo, tiene una única institución de educación superior dedicada exclusivamente a la formación inicial docente, el Instituto Nacional de Educación (INE). El INE mantiene una estrecha relación con el Ministerio de Educación, ya que los ingresantes que reciben la beca del Estado pasan a ser funcionarios públicos remunerados. El hecho de que solo exista una institución facilita el control del gobierno sobre el currículo de los programas y su alineamiento con el currículo escolar, así como la regulación de la oferta de docentes para cubrir las necesidades del sistema. Es importante tener en cuenta que Singapur posee un sistema educativo pequeño, lo cual puede simplificar el control del gobierno sobre la profesión docente (Vegas et al., 2013).

En América Latina, Ecuador creó la Universidad Nacional de Educación (UNE), una institución pública dedicada exclusivamente a ofrecer carreras de grado y posgrado en Educación y cursos de formación continua. La aspiración final es que la UNE se convierta en el modelo de la formación inicial de educadores ecuatorianos. En 2015 la UNE comenzó a operar con 19 estudiantes, aunque las instalaciones contaban con capacidad para 250 estudiantes, y en 2016 la matrícula se incrementó a 726 estudiantes (Cevallos y Bramwell, 2015; *El Comercio*, 17 de junio de 2016). La creación de esta institución le permite al gobierno ofrecer la FID que considera óptima. No obstante, tomará tiempo para que la UNE adquiera la experiencia y el prestigio necesarios para transformarse en un modelo para el resto de las instituciones. En los próximos años será interesante analizar si los docentes egresados de la UNE son más efectivos que los docentes formados en otras universidades.

Conclusiones

Este capítulo describe las políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes. Una primera medida consiste en incrementar los requisitos para el ingreso a programas de FID. Algunos estudios realizados en países desarrollados sugieren que no hay relación entre la selectividad de los programas, medida generalmente a través de pruebas estandarizadas de admisión, y la futura efectividad docente. No obstante, los programas de FID en países con alto desempeño estudiantil son altamente selectivos y en los procesos de admisión se evalúan diferentes características del candidato: aptitudes académicas, motivación para ser docente, habilidades comunicativas, entre otras. Usando distintos instrumentos, los procesos de admisión podrían ser un filtro para identificar a potenciales docentes efectivos.

Por lo pronto, los esfuerzos en América Latina se han concentrado en incrementar los requisitos académicos, lo cual puede contribuir a elevar el prestigio de la profesión. Sin embargo, el aumento de la selectividad también puede generar consecuencias adversas. Un incremento drástico de los requisitos, cuando la profesión docente aún no ha logrado el prestigio deseado, puede ocasionar que se reduzca el número de postulantes y, como consecuencia, exista escasez de docentes sobre todo en escuelas más alejadas. Por eso, un incremento gradual de la selectividad, como plantea Chile, parece ser lo más adecuado. Asimismo, aunque su implementación puede ser más compleja, es recomendable llevar a cabo procesos de admisión multidimensionales, en los que se tomen en cuenta las distintas habilidades de los candidatos.

Otra medida para atraer a los mejores es otorgar incentivos económicos a los candidatos talentosos. Si bien la evidencia es limitada, sugiere que estos programas logran atraer y retener a docentes efectivos. Argentina, Chile y Perú ofrecen becas exclusivas para carreras de Educación, basadas en el mérito y disponibles para estudiantes de todos los niveles socioeconómicos, que a cambio exigen trabajar como docente en escuelas públicas una vez finalizados los estudios. Cabe destacar que en el caso argentino las becas se otorgan solo a estudiantes de Educación en áreas de vacancia en los sistemas educativos provinciales, y que los becarios cuentan con el acompañamiento de tutores. Ante la falta de balance entre el número de docentes disponibles y los que se necesitan resulta interesante explorar el otorgamiento de becas como una herramienta para cubrir los déficits de docentes.

Para garantizar la calidad de los programas de FID, se regulan los contenidos y los resultados de los programas. En países desarrollados la regulación se centra cada vez más en resultados, como los conocimientos y las habilidades de los egresados, y menos en el diseño curricular o los insumos (infraestructura, docentes, etc.). En América Latina, debido a la gran cantidad de instituciones y la variación en la calidad de los programas, la mayoría de los países se concentra, primero, en asegurar condiciones básicas de calidad y en que los programas sigan las recomendaciones curriculares. Establecer sistemas basados en resultados requiere contar con mecanismos que permitan determinar si los estándares se están alcanzando. Por ejemplo, Chile ha establecido una prueba obligatoria para medir los conocimientos de los egresados de las carreras de Pedagogía. A medida que los sistemas de regulación y monitoreo en América Latina se fortalezcan y sean más transparentes, podrían ir incorporando un enfoque de resultados.

Un elemento esencial de los programas de FID es su componente práctico, pues los futuros maestros deben estar preparados para enfrentar la sala de clases. En países con alto desempeño estudiantil, como Finlandia y Singapur, los estudiantes de Educación observan y practican constantemente en escuelas. En algunos países de la región se ha establecido un porcentaje mínimo de la carga horaria para prácticas en escuelas, pero existen dudas sobre la calidad de su implementación. Para contar con docentes mejor preparados, los programas de FID tienen que brindar conocimientos de la disciplina y pedagógicos, pero también deben preparar a los futuros docentes para el trabajo en el aula, por ejemplo mediante prácticas supervisadas en escuelas.

En cuanto a los sistemas de acreditación, estos tienen que basarse en estándares claros de calidad, ser implementados efectivamente y asegurarse de que las consecuencias del proceso de acreditación se cumplan. El establecimiento de un sistema de acreditación puede hacerse de forma gradual. En Colombia, por ejemplo, primero se llevaron a cabo procesos para asegurar las condiciones básicas de calidad en las instituciones de educación superior, y luego se dispuso que las carreras de Educación deben alcanzar la acreditación de alta calidad. En Chile, inicialmente la evaluación a egresados de educación fue voluntaria, y luego la nueva ley docente determinó que las evaluaciones a estudiantes al comienzo y al final de carrera son obligatorias para obtener la acreditación. En ambos países los programas de educación no acreditados no pueden admitir a nuevos estudiantes. Para establecer incentivos a las instituciones y brindar credibilidad al sistema es clave que las consecuencias del proceso de acreditación se cumplan.

Por último, se han fijado mecanismos para financiar proyectos de mejora en las instituciones que ofrecen FID. Por lo general, el financiamiento se otorga de manera competitiva a las instituciones que presentan proyectos para mejorar los contenidos y metodologías académicas, así como la gestión y estrategia de los programas e instituciones. Estos programas de financiamiento permiten alinear los recursos y capacidades de las instituciones con las prioridades y metas estatales o nacionales. Asimismo, se han instituido programas que brindan financiamiento a instituciones para que realicen las evaluaciones externas o las mejoras necesarias para obtener la acreditación.

Capítulo 7



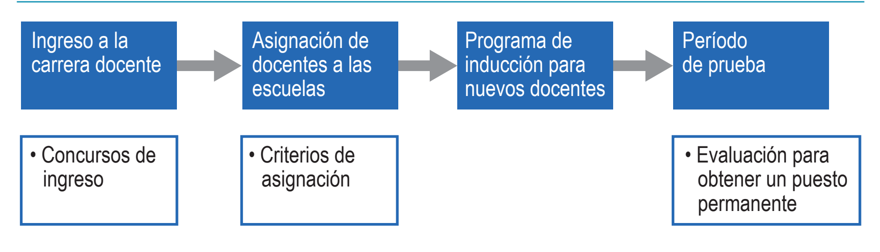
Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes noveles

Después de que los interesados en ser docentes culminan su formación inicial, los sistemas educativos necesitan identificar a los mejores candidatos para entrar a la carrera docente y trabajar en escuelas públicas. El desafío es determinar cuáles son los candidatos con mayor potencial para ser docentes efectivos —es decir, aquellos con una mayor capacidad para promover el aprendizaje de los estudiantes— y asignarlos a las escuelas en las que puedan generar un mayor impacto.

El gráfico 7.1 muestra las diferentes etapas en el proceso de ingreso e inserción en la carrera pública magisterial. Primero, los interesados deben participar en los concursos de ingreso. Luego, los ganadores en los concursos son asignados a las escuelas públicas. En tercer término, los docentes noveles participan en programas de inducción que buscan facilitar su inserción en la profesión y en la escuela. Por último, algunos países han establecido períodos de prueba, en los cuales se observa la capacidad didáctica de los docentes en el aula, y al final del período se determina si son efectivos y si deben obtener un puesto permanente.

Este capítulo explora las políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes nuevos, y se organiza en tres secciones. La primera analiza los concursos de ingreso y la asignación de docentes a las escuelas. Estos dos procesos se estudian de manera conjunta debido a que los criterios de asignación de docentes a las escuelas suelen tener relación con los resultados que los docentes obtienen en los concursos. La segunda sección describe las características de los programas de inducción implementados en la región. Por último, la tercera sección analiza los períodos de prueba y las evaluaciones que se realizan al final del período.

Gráfico 7.1 Etapas en el ingreso e inserción de los docentes en la carrera pública magisterial



Concursos de ingreso y asignación de docentes a las escuelas

Concursos de ingreso

Tradicionalmente, los concursos de ingreso a la carrera pública docente se han enfocado en analizar los antecedentes académicos y los años de experiencia de los candidatos. Sin embargo, la evidencia sugiere que las credenciales académicas, como contar con un título de pregrado en Pedagogía o con estudios de posgrado, no suelen ser buenos predictores de la efectividad docente.[1] Asimismo, la mayor experiencia está relacionada con mejoras en la efectividad docente durante los primeros tres años, y luego los retornos se estabilizan.[2] Por estas razones, además del historial académico y la experiencia, varios sistemas educativos han comenzado a considerar en sus procesos de selección otras variables que podrían estar relacionadas de manera más directa con la efectividad docente.

Estudios recientes sobre los nuevos concursos de ingreso implementados en algunos sistemas escolares sugieren que factores como el conocimiento de la disciplina y el pedagógico, las habilidades comunicativas y la capacidad didáctica predicen parte de la efectividad docente.

[1] Estudios realizados en Estados Unidos sugieren que el título de pregrado en Educación no predice de forma consistente la efectividad de los docentes, medida a través del valor agregado en aprendizaje de los alumnos (Harris y Sass, 2011; Aaronson, Barrow y Sander, 2007; Betts, Zau y Rice, 2003). Asimismo, estudiar un posgrado tampoco parece predecir la efectividad docente (Hanushek et al., 2005; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Jepsen, 2005; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2007; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2010; Buddin y Zamarro, 2009).

[2] En las secciones 2 y 3 se discutirá sobre la importancia de los primeros años de experiencia. Entre los estudios que analizan los años de experiencia se encuentran Hanushek et al. (2005), Rivkin et al. (2005), Chingos y Peterson (2011) y Araujo et al. (2016).

Por ejemplo, en 2008 el distrito escolar de Spokane, en Washington, Estados Unidos, estableció un proceso de selección para docentes de escuelas públicas que consta de dos etapas, una realizada a nivel central por la oficina de recursos humanos del distrito y la segunda realizada a nivel escuela. En la primera etapa de preselección se evalúan la experiencia y los conocimientos de los candidatos sobre la base de las hojas de vida, los ensayos y las cartas de recomendación. En la segunda etapa cada escuela evalúa los antecedentes académicos, el desarrollo profesional, la experiencia docente, el manejo de clase, la flexibilidad, las habilidades para enseñar, las habilidades interpersonales, el conocimiento cultural y las cartas de recomendación de los candidatos. Además, las escuelas realizan entrevistas personales. En su análisis de este proceso Goldhaber, Grout y Huntington-Klein (2017) encuentran que las recomendaciones (evaluadas durante la preselección) y el manejo de clase, la flexibilidad y las habilidades para enseñar (evaluadas durante la etapa de selección) predicen la efectividad docente utilizando medidas de valor agregado. En contraste, sugieren que los antecedentes académicos no predicen la efectividad docente.

Otro ejemplo es el proceso de selección centralizado TeachDC, implementado en 2009 en las escuelas públicas del Distrito de Columbia, en Estados Unidos, que incorpora: i) una prueba para medir conocimientos disciplinarios y prácticas pedagógicas, ii) una entrevista estructurada de 30 minutos y iii) una clase demostrativa. Con base en los resultados de este proceso centralizado, TeachDC brinda a los directores de las escuelas una lista de postulantes recomendados y los directores deciden a quién contratar. En su análisis de este proceso Jacob et al. (2016) encuentran que los resultados en cada una de las etapas (prueba, entrevista y clase demostrativa) predicen la efectividad docente. A diferencia de la mayoría de los estudios que analizan los antecedentes académicos de los docentes, ellos encuentran que los logros académicos están positivamente asociados con la efectividad docente.[3] La efectividad es medida a través de los resultados en la evaluación de desempeño a docentes, que incluye medidas de valor agregado en los aprendizajes de los estudiantes, observaciones de clases y una evaluación del director.

[3] Entre los antecedentes académicos, Jacob et al. (2016) consideran las notas en la prueba de admisión a universidades, las notas durante el pregrado, la selectividad de la universidad y el título de posgrado.

Por su parte, los programas de ingreso alternativo a la docencia, como los pertenecientes a la red Teach For All (TFA), también utilizan una batería de instrumentos para seleccionar a los futuros docentes, dentro de los cuales se encuentran: i) una postulación online, que requiere carta de presentación, Hoja de Vida y ensayo, ii) una evaluación, que incluye dar una clase demostrativa, participar en una discusión en grupo, realizar un ejercicio escrito y efectuar una entrevista personal, y iii) un instituto de verano donde se valoran las competencias pedagógicas. En cada etapa se evalúan diferentes criterios, como logros, experiencias de liderazgo, perseverancia, organización y compromiso con la misión de TFA. Los estudios sobre los procesos de selección de TFA indican que las habilidades no cognitivas —como liderazgo, perseverancia, habilidades organizacionales y respeto hacia los alumnos y sus comunidades— están asociadas con mejoras en los aprendizajes en matemáticas y lectura de los alumnos de nivel primario y secundario (Bastian, 2013; Dobbie, 2011). Asimismo, las clases demostrativas en el proceso de selección predicen el desempeño del docente de Enseñá por Argentina durante el año escolar, medido a través de observaciones de clase y cuestionarios a alumnos y directores (Ganimian, Ho y Alfonso, 2015).

La mayoría de los procesos de selección incluye pruebas para medir el conocimiento de la disciplina y el pedagógico de los candidatos. Algunos sistemas educativos utilizan estas pruebas como un requisito para obtener la habilitación para el ejercicio profesional.[4] La evidencia acerca del poder predictivo de las pruebas de conocimientos sobre la efectividad docente es mixta, dependiendo del nivel educativo, y suele concentrarse en matemáticas. Diversos estudios realizados en Estados Unidos encuentran una correlación positiva entre los resultados de las pruebas de conocimiento y los aprendizajes en matemáticas de los estudiantes de grados 3.º a 6.º de primaria (Goldhaber y Hansen, 2010; Clotfelter et al., 2007; Goldhaber, 2007). Para los grados 7.º a 10.º hallan una relación positiva pero modesta con los aprendizajes en matemáticas (Goldhaber, Gratz y Theobald, 2017; Clotfelter et al., 2010).

[4] Si bien las pruebas para el ingreso buscan identificar a docentes potencialmente más efectivos, se debe tener en cuenta que estas podrían desincentivar a algunos buenos candidatos a entrar a la carrera docente. Angrist y Guryan (2008) señalan que los jóvenes adversos al riego y con buenos antecedentes académicos podrían preferir una ocupación alternativa, en vez de la docencia, donde su ingreso no dependa de los resultados en una prueba. Entre los antecedentes académicos consideran las notas en la prueba de admisión universitaria SAT y la clasificación de la institución de pregrado.

Los nuevos procesos de selección buscan identificar y contratar a docentes potencialmente más efectivos. Si bien aún se requiere mayor investigación, la evidencia sugiere que los antecedentes académicos predicen poco de la efectividad docente y los resultados en las pruebas de conocimiento tienen un poder predictivo que varía según el nivel y la materia que se enseñe, con una mayor relación en matemáticas. Además, los resultados en las entrevistas y clases demostrativas donde se evalúan las habilidades comunicativas y la capacidad didáctica predicen parte de la efectividad. Dado que no hay un solo instrumento que permita identificar claramente la futura efectividad docente, resulta clave contar con concursos de ingreso multidimensionales.

Asignación de docentes a las escuelas

Después de que los docentes son seleccionados para entrar a la carrera pública docente, deben ser asignados a una escuela. Los mecanismos de asignación de docentes a las escuelas se pueden clasificar en dos grandes grupos: los determinados por una autoridad central y los que siguen las "fuerzas del mercado" (Lewin, 2000; Mulkeen et al., 2007).

Cuando la asignación la realiza una autoridad central, el docente debe enseñar en la escuela donde se lo asigna. Por ejemplo, en Singapur, el Ministerio de Educación asigna a docentes a las diferentes escuelas públicas del país. En República de Corea, los docentes se postulan para enseñar en escuelas en una determinada provincia, y luego la autoridad educativa provincial decide a qué escuela de la provincia asigna al docente. Estos sistemas tienen la ventaja de poder distribuir a los docentes donde más se los necesita, pero para lograrlo la autoridad debe contar con información confiable sobre las características de los docentes y las necesidades de las escuelas (Mulkeen et al., 2007).

Por otro lado, la asignación a través del "sistema de mercado" consiste en que los docentes se postulen directamente a una plaza en la escuela de su preferencia.[5] Algunas ventajas de este mecanismo son una menor carga administrativa y una mejor identificación de los déficits de docentes en las escuelas. Asimismo, dado que los mejores candidatos saben que tienen la posibilidad de obtener una plaza en la escuela de su preferencia, este sistema puede motivar a buenos candidatos a

[5] La asignación final puede depender, entre otros aspectos, del orden de mérito en los concursos de ingreso o de las decisiones de los directivos de la escuela.

postularse a la carrera docente. El problema con este mecanismo es que puede generar una concentración de docentes en escuelas con condiciones favorables y un déficit de docentes en escuelas en zonas rurales o pobres (Mulkeen et al., 2007). En la mayoría de los países de América Latina estudiados se registra este último mecanismo de asignación.

Concursos de ingreso y asignación de docentes a las escuelas en América Latina

Los países de la región están implementando concursos de ingreso con diferentes componentes. Como base, en la mayoría de los concursos se reconocen la educación y la experiencia del candidato. Sumado a ello, sistemas educativos como el de Colombia, Ecuador, México, Perú y varios estados y municipios de Brasil han implementado pruebas para medir el conocimiento de la disciplina y el pedagógico de los postulantes. Con el fin de evaluar la capacidad didáctica de los candidatos, algunos países también incluyen acciones demostrativas, como las entrevistas personales y las clases modelo. Al ser un proceso de etapas eliminatorias, solo los postulantes que pasan las pruebas de conocimientos acceden a la etapa donde demuestran su desempeño (Cuenca, 2015). Colombia incluye entrevistas; Ecuador y la municipalidad de Rio de Janeiro, clases demostrativas; y Perú, ambos instrumentos (véase el cuadro 7.1).

De los países estudiados, Colombia, Ecuador, México y Perú han efectuado cambios drásticos en sus procesos de selección en las últimas décadas al pasar de un proceso discrecional a uno más transparente e imparcial.

En **Colombia**, el proceso de ingreso a la carrera docente cambió con la aprobación del Estatuto de Profesionalización Docente (EPD) en 2002. Antes, los nombramientos de docentes se llevaban a cabo a través de actos administrativos a cargo de gobernadores o alcaldes, y los procesos se caracterizaban por la poca transparencia, las presiones políticas y las prácticas corruptas (Duarte, 2001, 2003). Desde 2002, el proceso de selección para el ingreso a la docencia en el sector público considera diferentes elementos: pruebas de aptitudes y competencias básicas (representan el 55% del puntaje total), pruebas psicotécnicas (el 10%), valoración de antecedentes (el 20%) y entrevista (el 15%). Solo aquellos candidatos que aprueban el puntaje mínimo en la prueba de aptitudes y competencias pueden participar en el resto de las etapas del concurso (véase el cuadro 7.2).

Cuadro 7.1 Concursos de ingreso a la carrera pública docente en América Latina

	Colombia	Ecuador	México	Perú	Río de Janeiro
Frecuencia	Irregular	Irregular	Anual	Cada dos años	Irregular
Año del último concurso	2016–17	2017–18	2018–19	2018	2017
Instrumentos de evaluación	• Antecedentes (educación, experiencia, etc.) • Pruebas de conocimientos • Prueba psicotécnica • Entrevista	• Antecedentes • Pruebas de conocimientos • Prueba psicométrica • Clase demostrativa	• Pruebas de conocimientos • Plan de clase	• Antecedentes • Pruebas de conocimientos • Entrevista • Clase demostrativa	• Antecedentes • Pruebas de conocimientos • Curso de preparación • Clase demostrativa

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los ministerios de Educación, y las normas de los concursos de ingreso en cada país.
Nota: En Perú, a partir de una modificatoria de la Ley de Reforma Magisterial de abril de 2018, se permite que los concursos de ingreso sean anuales entre 2018 y 2022.

Cuadro 7.2 Concurso de ingreso a la carrera pública docente en Colombia

Etapas	Descripción	Puntaje mínimo	Uso del resultado	Peso en el puntaje final	Responsabilidad
Prueba de aptitudes y competencias básicas	Aptitud numérica y verbal, y prueba específica del área académica	El 60% para docentes	Eliminatorio y ranking	55%	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)
Pruebas psicotécnicas	Prueba común		Ranking	10%	ICFES
Valoración de antecedentes	Revisión de la hoja de vida		Ranking	20%	Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)
Entrevista			Ranking	15%	CNSC

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Educación de Colombia, y Brutti y Sánchez (2017).
Notas: Entre junio de 2015 (Decreto Nº 915) y diciembre de 2016 (Decreto Nº 2038) el puntaje mínimo era del 70% para docentes.

Las pruebas estandarizadas son administradas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), entidad que apoya al Ministerio de Educación en las evaluaciones a estudiantes y docentes. Por su parte, la valoración de antecedentes y la entrevista las lleva a cabo la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), un órgano autónomo e independiente orientado a posicionar el mérito en el ingreso al empleo público y el desarrollo de la carrera pública. De esta forma, se garantizan la imparcialidad y la exigencia en los procesos de selección. Los nuevos concursos empezaron a implementarse en 2004, y se han registrado seis convocatorias hasta 2018.

Cuando los postulantes se inscriben al concurso de ingreso a la carrera magisterial deben registrarse en una entidad territorial certificada en Colombia y en su área de especialización (por nivel educativo y disciplina que enseñan). Tras el proceso de selección, la CNSC pondera el puntaje obtenido en las diferentes etapas y establece un listado de candidatos elegibles, en estricto orden de mérito, para cada entidad territorial. Los listados tienen una vigencia de dos años. Siguiendo el ranking, los candidatos elegibles escogen una de las vacantes disponibles en las escuelas. Los que no consiguen un cupo en la entidad territorial a la que se postularon pueden ser contratados de manera temporal (hasta que se abra un cupo en la escuela de su preferencia) o nombrados en otras entidades (si la entidad solicita una transferencia del listado de elegibles y el candidato acepta la plaza). En el caso en que no haya candidatos elegibles para

Gráfico 7.2 Selectividad en los concursos de ingreso a la carrera pública docente en Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación de Colombia.
Notas: El número total de postulantes considera a los candidatos que rindieron las pruebas del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Los docentes ganadores del concurso son nombrados en período de prueba.

cubrir las plazas en una entidad territorial, las escuelas pueden contratar a docentes temporales que no hayan aprobado el concurso de ingreso ni hayan participado en él. En el concurso de 2012, alrededor del 17% de los postulantes aprobó las pruebas y menos del 10% fue nombrado docente (véase el gráfico 7.2). En 2016, cerca del 20% de los docentes de secundaria estaba contratado de manera temporal.

Diversos estudios han analizado a los postulantes que participan en este nuevo proceso de ingreso a la carrera docente. Saavedra et al. (2017), que han estudiado las características de los graduados de educación superior que rindieron la prueba de ingreso, encuentran que estos suelen ser mujeres, de primera generación de graduados universitarios, con menores ingresos y titulados en universidades no acreditadas, lo cual sugiere que para este grupo las alternativas en el mercado laboral son más limitadas en comparación con las que poseen los graduados que deciden no postularse a la carrera pública docente. Por otro lado, Ome (2012) compara a los docentes bajo el EPD con los docentes que ingresaron bajo el sistema anterior y encuentra que los docentes que se hallan en el marco del EPD tienen un mayor nivel educativo, controlando por edad, lo cual sugiere que se estaría atrayendo a candidatos más preparados.

Respecto del impacto del EPD en el aprendizaje de los estudiantes, los estudios encuentran que una mayor proporción de docentes

bajo el EPD en un área particular (matemáticas, ciencias, lenguaje, etc.) está positivamente asociada con un mayor puntaje en la prueba estandarizada a estudiantes en esa área, aunque los efectos no son de gran magnitud (Brutti y Sánchez, 2017) y varían según el grado evaluado (Ome, 2012). Si bien el EPD introdujo varios cambios en la carrera docente (concurso público de ingreso, período de prueba, evaluación de desempeño e incremento salarial con base en pruebas), Brutti y Sánchez (2017) sugieren que el principal mecanismo por el cual la reforma generó efectos positivos en los aprendizajes de los estudiantes es el nuevo proceso de selección.[6]

A pesar de los resultados positivos, el cumplimiento del EPD ha sido insatisfactorio en relación con la contratación de docentes temporales. En el período 2008–13, el 30% de los nuevos docentes estaba empleado en posiciones temporales sin haber pasado la prueba obligatoria de ingreso. Los docentes temporales suelen tener un impacto menor y menos robusto sobre el aprendizaje de los estudiantes (Ayala y Sánchez, 2017; Brutti y Sánchez, 2017), y existe una fuerte correlación entre el porcentaje de docentes temporales y el nivel socioeconómico de las escuelas, generando inequidades en la distribución de docentes (Bertoni et al., 2018). Una posible explicación es que las entidades más aisladas y cercanas a zonas de conflictos no cuentan con suficientes postulantes para los concursos.

En **Ecuador**, el concurso de ingreso a la carrera docente también ha registrado cambios en pos de un proceso más transparente y riguroso. Hasta 2007, la selección de docentes estaba a cargo de comités locales conformados por autoridades provinciales del Ministerio de Educación y con una fuerte presencia del sindicato de docentes, la Unión Nacional de Educadores. Si bien la ley establecía que el ingreso debía realizarse por medio de concursos de méritos y oposición, en la práctica los comités locales empleaban pruebas de forma arbitraria y generalmente se asignaban plazas en función de las afiliaciones políticas o sindicales de los candidatos (Schneider, Cevallos y Bruns, 2017).

En 2007 Ecuador estableció un proceso más imparcial para el ingreso a la carrera, que consistía en la realización de pruebas escritas a nivel

[6] En relación con la descentralización en Colombia, Brutti (2016) encuentra que las municipalidades autónomas más desarrolladas (con mejores servicios y finanzas públicas) registran mejoras en los resultados de las pruebas de sus estudiantes, en comparación con las municipalidades autónomas con menor desarrollo y con las municipalidades no autónomas.

nacional, a las que luego se agregó una clase demostrativa (Cevallos y Bramwell, 2015). A partir de 2012, con las reformas a las leyes educativas, se introdujo el proceso de ingreso a la carrera actualmente llamado Quiero Ser Maestro, que consta de dos etapas: i) las pruebas psicométricas y de conocimientos específicos y ii) los concursos de méritos y oposición, que consisten en la revisión de la hoja de vida y la realización de una clase demostrativa.[7] Solo aquellos postulantes que obtienen el puntaje mínimo en las pruebas psicométricas y de conocimientos específicos (denominados aspirantes elegibles) pueden participar en la segunda etapa del concurso (véase el cuadro 7.3), y los resultados de las pruebas para ser declarado elegible tienen una validez de dos años.[8] Al finalizar el concurso, el Ministerio de Educación asigna a los aspirantes elegibles a las escuelas, según los requerimientos de docentes en las escuelas de los diferentes circuitos educativos.[9]

A pesar de las mejoras en el proceso de selección, aún existe evidencia limitada en la región sobre qué tipos de concursos o instrumentos permiten seleccionar a los docentes más efectivos. En Ecuador, un estudio encuentra que los resultados en los concursos de ingreso y sus componentes no parecen ser buenos predictores de la efectividad de los docentes que enseñan en los grados 2.º a 4.º, midiendo la efectividad como las mejoras en los aprendizajes en lenguaje y matemáticas (Cruz-Aguayo, Ibarrarán y Schady, 2017).

Por su parte, en **México** los mecanismos de selección eran muy heterogéneos a inicios de 2000. Generalmente, las plazas eran asignadas a personas recomendadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o por el gobierno estatal, y otras eran preservadas para los egresados de las escuelas normales. Asimismo, existía la convicción de que un nombramiento era una plaza y que los docentes nombrados podían, en consecuencia, vender o dejar en herencia su plaza (Ramírez, 2013). Una revisión de los procesos de selección docente encontró que, en 2003, solo 13 de los 32 estados mexicanos implementaban algún tipo de evaluación. Sin embargo, una gran cantidad de los

---

[7] Los postulantes que reprueban dos veces seguidas la prueba psicométrica quedan inhabilitados por dos años para inscribirse para rendir una nueva prueba.

[8] Los aspirantes pueden recibir bonificaciones adicionales en el puntaje final si residen en el circuito educativo al que se postulan, pertenecen a pueblos indígenas, presentan alguna discapacidad o trabajan como docentes temporales en escuelas públicas, entre otras condiciones.

[9] Según consultas a funcionarios públicos del sector educativo en Ecuador.

Cuadro 7.3 Concurso de ingreso a la carrera pública docente en Ecuador

Etapas	Descripción	Puntaje mínimo	Uso del resultado	Peso en el puntaje final	Responsabilidad
Pruebas para obtener elegibilidad					
Pruebas psicométricas:					
Personalidad		Adecuado (se califica adecuado/no adecuado)	Eliminatorio		Ministerio de Educación (Mineduc)
Razonamiento		700/1000	Eliminatorio		Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval)
Prueba de conocimientos específicos		700/1000	Eliminatorio y ranking	40%	Ineval
Prueba habilitante en inglés		Habilitado (se califica habilitado/no habilitado)	Eliminatorio		Mineduc
Concursos de méritos y oposición					
Validación de méritos	Títulos: el 20% Experiencia docente: 10% Publicaciones: 3% Capacitaciones: 2%		Ranking	35%	A nivel de circuito dentro de las coordinaciones zonales y a nivel distrital para Quito y Guayaquil
Evaluación práctica	Clase demostrativa		Ranking	25%	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Educación de Ecuador. Concursos de méritos y oposición, 2017.

docentes que participaban en las evaluaciones se quedaba sin plaza debido al control que el sindicato ejercía sobre un número elevado de plazas que no se sometían a concurso, la falta de regulación sobre la matrícula en escuelas normales y la asignación de dobles plazas (OCDE, 2004; INEE, 2015).

En 2008, el SNTE y la Secretaría de Educación Pública (SEP) firmaron el acuerdo Alianza por la Calidad de la Educación, marco bajo el cual se llevaron a cabo concursos nacionales para el otorgamiento de plazas docentes basados en pruebas escritas. Desde 2013, con la sanción de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se realizan concursos nacionales de ingreso que incluyen pruebas escritas y la elaboración de un plan de clase. Los instrumentos de evaluación varían si el candidato se postula para ser docente de educación básica o de educación media

Cuadro 7.4 Concurso de ingreso a la carrera pública docente en México

Etapas	Descripción	Puntaje mínimo	Uso del resultado	Responsabilidad
Docentes de educación básica (grados 1.º–9.º)				
Revisión de documentación			Eliminatorio	Autoridades educativas locales
Examen de conocimientos y habilidad para la práctica docente	Evalúa contenidos y enfoques de enseñanza propios del nivel o de la disciplina	Nivel II	Eliminatorio y ranking	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales	Examen común para todos los participantes	Nivel II	Eliminatorio y ranking	SEP
Exámenes complementarios o adicionales	Para las asignaturas de lengua indígena, asignatura estatal, segunda lengua, tecnología y artes	Nivel II	Eliminatorio y ranking	Autoridades educativas locales
Docentes de educación media superior (grados 10.º–12.º)				
Revisión de documentación			Eliminatorio	Autoridades educativas locales y organismos descentralizados
Examen de contenidos de la disciplina	Evalúa contenidos de la disciplina y métodos de la asignatura a impartir	Nivel II	Eliminatorio y ranking	SEP
Examen de habilidades docentes	Evalúa la habilidad para facilitar el aprendizaje	Nivel II	Eliminatorio y ranking	SEP
Plan de clase de la asignatura a la que se postula	El plan debe considerar la elección del tema, el diseño de estrategias de enseñanza y las formas de evaluación	Nivel II	Eliminatorio y ranking	SEP

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Educación Pública. Concurso de oposición para el ingreso al servicio profesional docente, ciclo escolar 2017–18.

superior (véase el cuadro 7.4), y los postulantes deben alcanzar un nivel mínimo II (de tres niveles) en cada uno de los instrumentos de evaluación para ser declarados "idóneos".

Cuando se inscriben en el concurso, los postulantes se registran en una entidad federativa, para determinado cargo, nivel y asignatura. Al finalizar el proceso de selección, la Secretaría de Educación o la autoridad educativa local (en caso de que se requieran evaluaciones complementarias) establecen listas de prelación de los candidatos idóneos por entidad federativa. Los candidatos, de acuerdo con los espacios disponibles y en estricto orden de prelación, eligen su plaza.

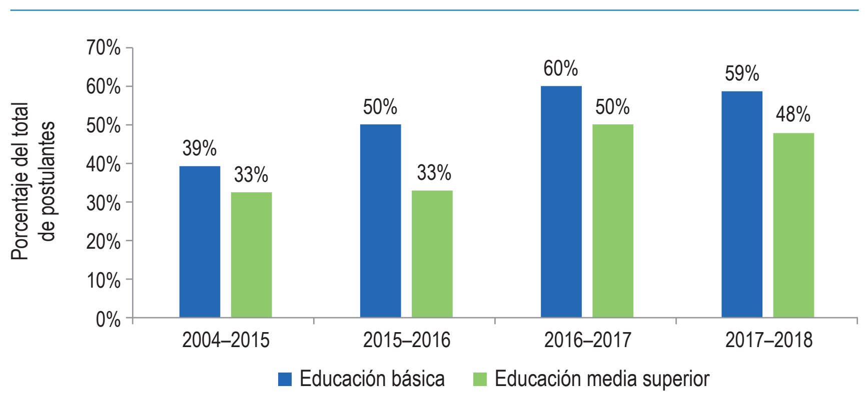
En caso de que quedasen plazas disponibles, las autoridades educativas locales pueden ofrecer contratos temporales por una duración que no exceda la del ciclo escolar.

Los nuevos concursos de ingreso se comenzaron a implementar en el año escolar 2014–15, y desde entonces se ha realizado un concurso cada año. Hasta el período 2015–16 existían dos convocatorias para el ingreso de docentes de educación básica: la primera era exclusiva para los egresados de escuelas normales y la segunda era pública y abierta a todos los egresados de instituciones de educación superior. Desde el 2016–17 solo hay una convocatoria para todos los interesados en ser docentes de educación básica.

En el concurso de ingreso de 2015–16, la mayoría de los postulantes a cargos docentes de educación básica era mujer (el 73%) y alrededor del 40% hacía un año o menos que había egresado de una institución de educación superior (INEE, 2016). Tomando el promedio de los últimos cuatro concursos de ingreso, son considerados idóneos el 50% de los postulantes para cargos docentes en educación básica y el 40% de los postulantes para cargos en educación media superior (véase el gráfico 7.3).

Estrada (2015) analiza los efectos de implementar procesos de selección imparciales en escuelas de telesecundaria que atienden a grados 7.º a 9.º en comunidades pequeñas en México. Los docentes seleccionados

Gráfico 7.3 Postulantes a los concursos de ingreso a la carrera pública docente considerados idóneos en México



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP).
Notas: Postulantes idóneos son aquellos que alcanzaron el nivel II (de tres niveles) en todos y cada uno de los instrumentos de la evaluación.

mediante un proceso discrecional liderado por el sindicato son menos efectivos que los docentes seleccionados a través de pruebas estandarizadas, midiendo la efectividad como el valor agregado en el aprendizaje de los estudiantes. No obstante, los resultados en la prueba de los docentes que rindieron la prueba de ingreso y trabajan en escuelas públicas no predicen su efectividad futura.

En **Perú**, hasta 1991 el proceso para ingresar a la carrera pública docente lo llevaban a cabo comités locales que evaluaban a los candidatos en función de la antigüedad desde la obtención del título, su residencia y procedencia, la antigüedad en la presentación de la solicitud y una prueba de aptitud si se juzgaba necesario. Estos comités contaban con un representante del sindicato de maestros. En los años noventa el proceso de ingreso a la carrera se centralizó, y la comisión de evaluación pasó a estar conformada por funcionarios de la sede central del Ministerio de Educación (Minedu). Los candidatos debían aprobar una prueba escrita a nivel nacional, que era considerada transparente en su aplicación, pero muy limitada para definir cuáles eran los mejores maestros (Díaz y Saavedra, 2000).

Más recientemente Perú realizó importantes cambios en el proceso de ingreso a la carrera pública docente. En 2007, con la sanción de la ley de Carrera Pública Magisterial, se introdujeron concursos de ingreso que incluían una prueba nacional a cargo del Ministerio de Educación y una evaluación por parte de la institución educativa. En el marco de esta ley se llevaron a cabo concursos de ingreso en 2009 y 2011. Desde 2012, con la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial, la selección consta de dos grandes etapas (véase el cuadro 7.5): i) etapa nacional, basada en una Prueba Única Nacional que realiza el Minedu, y ii) etapa descentralizada, que evalúa la capacidad didáctica y la trayectoria profesional y está a cargo del Comité de Evaluación de las Instituciones Educativas que está conformado por el director de la institución educativa, el subdirector o coordinador académico del nivel o la modalidad que corresponda y un representante de los padres de familia. La convocatoria al concurso de ingreso a la carrera pública docente se hace cada dos años. Solo aquellos candidatos que logran superar los puntajes mínimos en la Prueba Única Nacional quedan habilitados para postularse a una de las plazas, y pasar a la etapa descentralizada.

Cuando se inscriben al concurso de ingreso a la carrera magisterial los postulantes deben registrarse en su área de especialización, y quienes pasan a la etapa descentralizada eligen, en orden de preferencia,

Cuadro 7.5 Concurso de ingreso a la carrera pública docente en Perú

Etapas	Descripción	Puntaje mínimo	Uso del resultado	Responsabilidad
Etapa nacional: Prueba Única Nacional con tres subpruebas				
Comprensión lectora		30/50	Eliminatorio y ranking	Minedu
Razonamiento lógico		30/50	Eliminatorio y ranking	Minedu
Conocimientos pedagógicos de la especialidad	Conocimientos pedagógicos y específicos de la especialidad	60/100	Eliminatorio y ranking	Minedu
Etapa descentralizada				
Capacidad didáctica	Observación del desempeño en el aula, frente a estudiantes	30/50	Eliminatorio y ranking	Comité de Evaluación de la Institución Educativa
Entrevista		–/25	Ranking	Comité de Evaluación de la Institución Educativa
Trayectoria profesional	Evalúa formación, méritos y experiencia mediante un registro de trayectoria personal (lista de chequeo estandarizada)	–/25	Ranking	Comité de Evaluación de la Institución Educativa

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Educación de Perú sobre los concursos de nombramiento y contratación docente en 2017.

todas las plazas de su interés en una única región. El Minedu asigna hasta tres plazas a cada postulante, considerando sus preferencias y el puntaje obtenido en la Prueba Única Nacional. Luego de que los candidatos son evaluados por los comités de las instituciones educativas que ofrecen las plazas (etapa descentralizada) se establece un ranking de los postulantes para cada plaza según su puntaje total en el concurso, y el que tiene mayor puntaje es el ganador.[10]

Una vez finalizado este proceso se realiza una etapa excepcional de nombramiento para cubrir las plazas declaradas desiertas únicamente en escuelas unidocentes o multigrado. En esta etapa se pueden presentar los postulantes que superaron la etapa descentralizada pero no resultaron ganadores de una plaza. Siguiendo el orden de mérito en el concurso, los postulantes eligen una de las plazas unidocentes o multigrado disponibles en la región donde fueron evaluados. Finalmente, se pueden ofrecer contratos temporales para cubrir las plazas

[10] Los postulantes pueden recibir bonificaciones adicionales en el puntaje final por tener discapacidad, ser licenciado de las Fuerzas Armadas o ser deportista de alto nivel.

aun disponibles. En este caso, los postulantes tienen que haber rendido la Prueba Única Nacional (primera etapa del concurso de selección) y deben elegir la región de su preferencia con plazas vacantes. Las autoridades educativas regionales elaboran un listado de los candidatos, según el puntaje en la Prueba Única Nacional, y ofrecen contratos temporales siguiendo el orden de mérito. Este listado de postulantes aptos para obtener un contrato temporal tiene una vigencia de dos años. En 2014, cerca del 30% de los docentes en el sector público tenía un contrato temporal.[11]

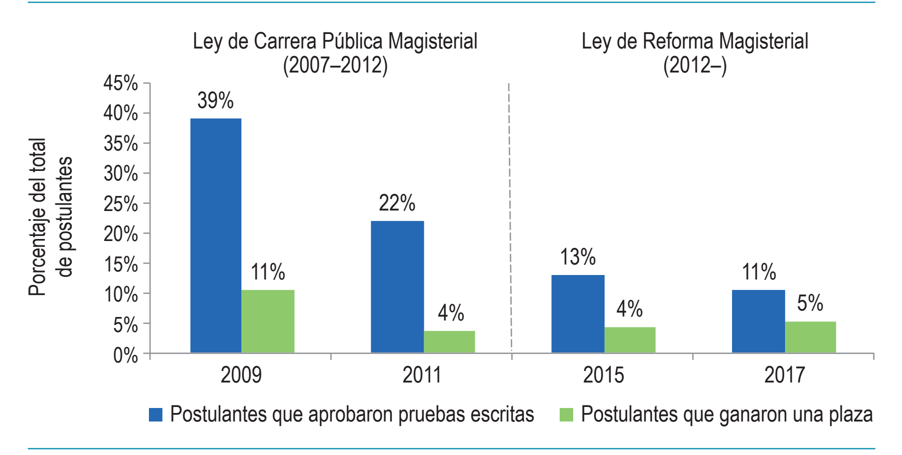
El primer concurso de ingreso a la carrera docente bajo la Ley de Reforma Magisterial se hizo en 2015. La mayoría de los postulantes estaba constituida por mujeres (el 66%), con edades de entre 30 años y 40 años (el 52%), con formación en institutos superiores pedagógicos (el 62%) y con experiencia docente previa en el sector público (el 78%). De los 192.397 postulantes evaluados, el 13% aprobó la Prueba Única Nacional, el 9% participó y aprobó la etapa descentralizada del concurso y solo el 4% ganó una plaza docente (véase el gráfico 7.4). En este concurso se ofertaron 19.631 plazas, pero únicamente el 53% de esas plazas fue incluido entre las preferencias de los postulantes y el 41% obtuvo un docente ganador, por lo que el resto de las plazas fue cubierto con docentes contratados. Las plazas ofertadas en las escuelas urbanas generaron una gran demanda entre los participantes del concurso (las plazas seleccionadas como preferidas alcanzaron el 87%), mientras que las plazas en escuelas rurales tuvieron una demanda menor (el 56% en zonas rurales cercanas y el 25% en zonas rurales alejadas) (véase el gráfico 7.5). En el concurso de nombramiento de 2017, los resultados fueron similares: solo el 5% de los 208.026 postulantes evaluados obtuvo una plaza docente, y se cubrió el 29% de las 37.201 plazas ofertadas.

Como complemento del nuevo proceso de selección, y en el marco de la política de revalorización docente que impulsa el Minedu, desde 2015 se otorga el Bono de Atracción a la Carrera Pública Magisterial. Este bono es un incentivo económico de S/18.000 (alrededor de US$6.000) para docentes que ocupan el tercio superior en los concursos de ingreso a la carrera docente, y se entrega anualmente en partes iguales durante

---

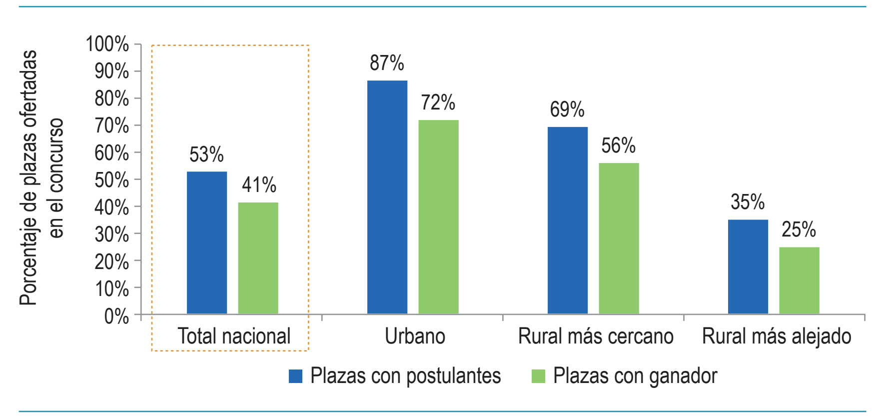
[11] Según la Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Públicas y Privadas (ENDO) 2014, el 28% de los docentes que trabajan en el sector público está contratado. El 72% restante corresponde a docentes nombrados, es decir, docentes a los que les fue asignada una plaza tras ganar el concurso.

Gráfico 7.4 Selectividad en los concursos de ingreso a la carrera pública docente en Perú



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación de Perú.
Notas: Los concursos de 2009 y 2011 se realizaron bajo la ley de Carrera Pública Magisterial (Ley Nº 29062 de 2007) y los concursos de nombramiento 2015 y 2017 se hicieron bajo la Ley de Reforma Magisterial (Ley Nº 29944 de 2012). Los criterios de evaluación y los pesos de los instrumentos fueron diferentes en el marco de cada una de estas dos leyes.

Gráfico 7.5 Plazas en el concurso de ingreso a la carrera pública docente en Perú, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación de Perú.
Notas: Plazas con postulantes cuentan con uno o más postulantes que clasificaron en la etapa nacional. Rural más cercano corresponde a las instituciones educativas ubicadas en centros poblados rurales que cuenten con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor de dos horas o que contando con menos de 500 habitantes puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo no mayor de 30 minutos. Rural más alejado corresponde a las instituciones educativas ubicadas en centros poblados con más de 500 habitantes y que puedan acceder a la capital provincial más cercana en un tiempo mayor de dos horas o que contando con un máximo de 500 habitantes el tiempo de acceso a la capital provincial más cercana sea mayor de 30 minutos.

los primeros tres años de servicio. En 2016 recibieron el bono 2.572 nuevos docentes que ocuparon el tercio superior en el concurso de 2015. Entre las características de los beneficiarios del bono se destaca que el 94% tenía experiencia en el sector público en comparación con el 78% del total de los postulantes, y el 53% provenía de universidades comparado con el 36% del total de los postulantes.

A diferencia de los casos presentados hasta ahora, en los cuales los procesos de selección cuentan con las mismas etapas e iguales criterios en todo el país, en Chile y Brasil las etapas y los instrumentos del concurso de ingreso son determinados por cada municipio. En **Chile**, el proceso de selección se realiza mediante concursos públicos convocados por cada una de las 346 comunas. Los concursos se efectúan al menos una vez al año. En cada comuna se establecen comisiones calificadoras de concursos, compuestas por el director del Departamento de Administración de Educación Municipal, el director del establecimiento al que corresponde la vacante y un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad de la vacante a cubrir.

A pesar de la variación entre comunas, generalmente se toman en cuenta los siguientes factores para la evaluación del candidato: años de experiencia, perfeccionamiento (maestrías y doctorados, cursos y programas en el área de educación y pertinentes al cargo al que se postula), resultados en la evaluación de desempeño cuando el postulante proviene del sector municipal y una entrevista que incluye una evaluación psicológica y de conocimiento del Marco para la Buena Enseñanza.

La implementación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente en 2016 no alteró el proceso de selección. Sin embargo, en octubre de 2017 se aprobó la ley del Sistema Nacional de Educación Pública, que establece una nueva organización de la administración educativa chilena, constituyendo 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que agruparán en promedio a cinco comunas. Los SLEP estarán a cargo de, entre otros aspectos, ejecutar los procesos de selección y las iniciativas de desarrollo profesional para los docentes.

De manera similar, en Brasil cada sistema educativo a nivel estatal y municipal establece sus propios concursos públicos de ingreso. Por ejemplo, en la ciudad de **Rio de Janeiro**, la ley establece que el concurso debe incluir etapas clasificatorias y etapas eliminatorias.[12] En las etapas clasificatorias

---

[12] Ley Nº 5.623 de 2013. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.

los postulantes obtienen puntos de acuerdo con su desempeño en exámenes y su nivel educativo, y en las etapas eliminatorias son evaluados en cuanto a su habilidad pedagógica (capacitación y clase demostrativa). Los pesos de cada instrumento pueden variar en cada edición del concurso; sin embargo, esto ha sido consistente en los últimos años.

Según las especificaciones establecidas para el concurso de febrero de 2016, en la primera etapa clasificatoria los postulantes rindieron dos exámenes académicos. Un examen evaluaba conocimientos específicos de la disciplina y pedagógicos. Para pasar esta etapa, los postulantes debían obtener un mínimo de 60/100 puntos en el primer examen y de 20/40 puntos en el segundo. En la segunda etapa clasificatoria, a los postulantes se les asignó un puntaje de acuerdo con su nivel académico. Este puntaje se sumó a sus puntajes en los exámenes y aquellos que obtuvieron los mayores puntajes clasificaron a las etapas eliminatorias. La cantidad de postulantes que clasificaron superó en tres veces el número de vacantes existentes.

En la primera etapa eliminatoria, los postulantes tuvieron que participar en una capacitación de dos días. Aquellos que participaron en la capacitación pasaron a la segunda etapa eliminatoria, donde debieron dictar una clase simulada frente a un panel de dos entrevistadores. Se evaluó a los candidatos según su habilidad para planificar una clase, su conocimiento y su didáctica. Según su desempeño se los habilitó o no para ser admitidos como docentes. Finalmente, los candidatos habilitados fueron llamados según el orden de mérito para elegir la escuela de su preferencia con vacantes disponibles.

Programas de inducción

Los primeros años de experiencia impactan considerablemente sobre la efectividad de los docentes, medida a través del valor agregado en los aprendizajes. Diversos estudios de Estados Unidos encuentran que las mejoras están concentradas en los tres primeros años (Hanushek et al., 2005; Rivkin et al., 2005), a partir de los cuales no hay retornos positivos (Chingos y Peterson, 2011). Para el caso latinoamericano, Araujo et al. (2016) hallan resultados similares en Ecuador, donde los retornos a la experiencia docente se incrementan rápidamente en los primeros tres años, y luego se estabilizan.

Asimismo, durante los primeros años de experiencia docente se observa una alta movilidad.

RECUADRO 7.1 TÍTULO EXIGIDO PARA INGRESAR A LA CARRERA PÚBLICA DOCENTE

Estudios realizados en Estados Unidos sugieren que tener una carrera de pregrado en Educación no predice de forma consistente la efectividad docente, medida a través del valor agregado en el aprendizaje de los alumnos. Los docentes egresados de programas de Educación no parecen ser ni más ni menos efectivos que los docentes egresados de otras carreras (Harris y Sass, 2011; Aaronson et al., 2007; Betts et al., 2003).

Dentro de la región, Brasil y Perú requieren que los postulantes a la carrera pública docente cuenten con un título en Educación, mientras que Chile, Colombia, Ecuador y México admiten que profesionales de otras disciplinas ingresen a la carrera, en especial para enseñar en la escuela secundaria. Estos últimos países suelen solicitarles a los profesionales de otras disciplinas que completen una especialización, un curso o un posgrado en Educación para permanecer en la carrera docente. En Ecuador, en el año escolar 2013–14, cerca del 20% de los docentes estaba constituido por profesionales de otras disciplinas (Ministerio de Educación de Ecuador, 2015).

Permitir el ingreso de profesionales de otras disciplinas a la carrera docente puede ayudar a cerrar la brecha de docentes en determinadas zonas geográficas y en ciertas materias, en particular en el nivel secundario. Sin embargo, Bellei y Valenzuela (2010) señalan que la incorporación de estos profesionales puede generar una desprofesionalización de la docencia y una reducción adicional de la valoración social de la carrera docente, al sugerir que no es necesaria una formación profesional especializada en Educación. Estos autores analizan el caso chileno, un país en el que profesionales de otras disciplinas pueden ser profesores de secundaria, y sugieren que en contextos donde la profesión docente no es valorada (posee bajos salarios y escaso estatus social) es probable que los puestos docentes sean ocupados por profesionales de otras disciplinas con bajo desempeño y con oportunidades laborales inferiores a la docencia.

Por último, la evidencia de América Latina indica que los programas de certificación alternativa Enseña —que es miembro de la red Teach For All— logran atraer a profesionales talentosos de otras disciplinas para ser docentes en escuelas públicas (Ganimian et al., 2015; Alfonso, Santiago y Bassi, 2010; Alfonso y Santiago; 2010). Sin embargo, aún existe poca evidencia sobre la efectividad de estos profesionales, y el único estudio disponible encuentra que en las escuelas con docentes de Enseña Chile los estudiantes registran mayores avances en lenguaje y matemáticas, así como en habilidades no cognitivas (Alfonso et al., 2010).

En Estados En Estados Unidos, la mayoría de los estudios sugiere que los docentes menos efectivos son más propensos a dejar su plaza en la escuela original, lo cual puede implicar una transferencia a otra escuela

del distrito (Boyd et al., 2008), una transferencia a una escuela de otro distrito dentro del mismo estado, dejar de trabajar en escuelas públicas del estado o dejar la profesión docente (Goldhaber, Gross y Player, 2011). Estos estudios encuentran que los docentes son más propensos a dejar escuelas con mayor porcentaje de estudiantes con bajo desempeño o menores ingresos. En contraste, Hanushek y Rivkin (2010) hallan que, tras un año de experiencia, los docentes que gestionan su transferencia a otras escuelas (dentro o fuera del distrito) son más efectivos que aquellos que permanecen en la escuela original, pero los docentes que salen del sistema de escuelas públicas de Texas son menos efectivos.

En América Latina, los estudios sobre los patrones de movilidad de los docentes noveles son limitados y, a diferencia de las investigaciones en Estados Unidos, sugieren que los docentes con mayores habilidades son más propensos a dejar las escuelas públicas. En Chile, los docentes con mayor puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y mayores credenciales son más propensos a cambiarse de escuela, dejar las escuelas públicas o dejar temporalmente la docencia (Elacqua et al., 2014; Rivero, 2013).[13] Además, el 20% de los nuevos docentes chilenos se retira de la profesión luego del primer año de trabajo, y alrededor del 40% lo hace antes de cumplir cinco años de trabajo (Valenzuela y Sevilla, 2013). En línea con estudios similares realizados en otros países, las escuelas con estudiantes vulnerables tienen mayores dificultades para retener docentes (tanto a los que poseen alto desempeño como a los que muestran bajo desempeño). Entre los factores que influyen en la decisión de cambiar de escuela se destacan el clima escolar, la ubicación de la escuela y la administración escolar (Rivero, 2013).

Dada la empinada curva de aprendizaje que existe durante los primeros años de experiencia docente, resulta importante brindar apoyo a los nuevos maestros para reforzar su confianza, ayudarlos a enfrentar los retos de la profesión e incentivar su permanencia en el sistema escolar público (Vegas et al., 2013). Los programas de inducción para nuevos docentes buscan facilitar la adaptación del profesor a la escuela pública y mejorar sus prácticas pedagógicas, generalmente asignando mentores a los docentes noveles para acelerar su aprendizaje.

---

[13] Como credenciales de los docentes se toman en cuenta los años de experiencia, el título académico, si cuenta con especialización en el área que enseña, el desempeño en las evaluaciones docentes, la duración del programa de formación inicial docente, la competitividad de la institución donde estudió y si era una institución acreditada.

Investigaciones realizadas en Estados Unidos sugieren que asignar mentores a los docentes noveles puede tener un impacto positivo sobre el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, las características de los programas con mentores, como su duración, intensidad y calidad, son importantes para determinar su efectividad. Por ejemplo, Rockoff (2008) evalúa un programa de mentorías en Nueva York y halla que los nuevos docentes son más propensos a permanecer en la escuela si su mentor tuvo experiencia previa en esa escuela, lo cual sugiere que una parte importante del programa es brindar información específica sobre la escuela. Además, encuentra que más horas con el mentor tienen un impacto positivo sobre los aprendizajes estudiantiles, lo cual sugiere que la intensidad de la mentoría mejora la práctica docente. Glazerman et al. (2010) observan un resultado similar sobre el efecto de la intensidad de la mentoría: los docentes que recibieron un programa de inducción integral por un año no son más efectivos que los docentes que recibieron un programa de inducción tradicional, pero los docentes que recibieron un programa de inducción integral de dos años sí lograron mejorar los aprendizajes estudiantiles.[14]

Asimismo, Kraft, Blazer y Hogan (de próxima publicación) realizan un meta análisis con 60 estudios causales sobre programas con mentores para docentes en ejercicio. Si bien encuentran efectos positivos sobre las prácticas docentes y los aprendizajes de los estudiantes, los autores destacan que los efectos suelen ser mayores cuando la escala del programa es pequeña. Los programas de menor escala generalmente son diseñados tomando el contexto de la escuela, mientras que los de mayor escala requieren el entrenamiento de un mayor número de mentores para proveer capacitaciones estandarizadas que puedan aplicarse a diferentes contextos. Cuando los programas se expanden y se realizan modificaciones, como reducir la frecuencia de la mentoría y proveer retroalimentación escrita en vez de personal, los programas pueden perder efectividad. A pesar de que el meta análisis realizado por Kraft et al. (de próxima publicación) no incluye programas de inducción para docentes noveles, indica que los retos para implementar programas con mentores son relevantes.

Debido a la importancia que tienen los primeros años de experiencia sobre la efectividad docente resulta clave apoyar a los profesores

[14] El programa integral de inducción incluye reuniones semanales con los mentores, oportunidades de desarrollo profesional, observación a docentes con experiencia y observaciones de clases que permiten brindar retroalimentación.

noveles con programas de inducción. Si bien existen diferentes formas de brindar una inducción (cursos presenciales, programas online, mentorías, entre otras), la evidencia sugiere que el acompañamiento con mentores puede mejorar las prácticas docentes e impactar positivamente sobre el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la efectividad de los programas con mentores depende de la duración, la intensidad y la calidad de la mentoría. Los sistemas educativos deben seleccionar y capacitar a mentores que puedan ser capaces de observar el trabajo en el aula de forma sistemática, brindar retroalimentación y sugerir ideas y estrategias para mejorar la práctica docente (Santibáñez et al., 2017).

Programas de inducción en América Latina

En sus reformas a la carrera docente, Chile, Ecuador, México y Perú han establecido programas de inducción, con una duración que va de los cuatro meses a los dos años. En Chile, México y Perú los programas se basan en el acompañamiento con mentores, mientras que en Ecuador se realizan a través de una plataforma virtual (véase el cuadro 7.6).

En **Chile**, según la nueva ley docente de 2016, los profesores que entran a la carrera pública con una experiencia menor de dos años deben participar del Proceso de Acompañamiento Profesional Local, el cual asigna un docente mentor al docente principiante durante su primer

Cuadro 7.6 Programas de inducción en América Latina

	Chile	Ecuador	México	Perú
Año de inicio	Implementación gradual 2017–23		2014	2016
Duración	10 meses	4 meses	2 años	6 meses
Público objetivo	Docentes con experiencia menor a dos años	Todos los docentes que ingresan a la carrera	Todos los docentes que ingresan a la carrera	Docentes con experiencia menor a dos años en escuelas públicas
Descripción	• Acompañamiento con mentores	• Curso virtual	• Acompañamiento con mentores • Tutoría en línea	• Acompañamiento con mentores • Plataforma virtual
Incentivo monetario	$81.054 mensuales (US$128)			

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Sistema Desarrollo Profesional Docente en Chile; información del curso de inducción en http://mecapacito.educacion.gob.ec/ del Ministerio de Educación de Ecuador; Ley General del Servicio Profesional Docente e INEE (2018) en México; y Ley de Reforma Magisterial y Resolución Ministerial 160-2016-MINEDU que aprueba la norma técnica del programa de inducción en Perú.

año de ejercicio profesional. Además, se otorga un incentivo monetario mensual a los docentes que participan en el programa de inducción ($81.054, equivalentes a US$128). Este programa tiene una implementación gradual que comenzó en 2017 y continuará hasta 2023.

En **México**, la reforma a la carrera docente de 2013 estableció que durante dos años los nuevos profesores deben ser acompañados por tutores, los cuales son seleccionados por las autoridades educativas o los organismos descentralizados. En 2015 se inició el acompañamiento con tutores, y en el ciclo escolar 2016-17 se brindó acompañamiento a 20.491 nuevos docentes de educación básica. No obstante, la tutoría para docentes noveles es incipiente y varios estados aun no la han implementado, como Chiapas y Michoacán. Desde el ciclo 2017-18 se efectúa la tutoría en línea con el objetivo de reducir los déficits de tutores para los docentes noveles (INEE, 2017).[15]

Tras realizar encuestas y entrevistas a las autoridades responsables de la formación docente en las entidades federativas, Santibáñez et al. (2017) indican que la mayoría de las entidades tiene dificultades para reclutar suficientes tutores. En algunos casos las demoras en los pagos desmotivaron a muchos tutores y generaron mayores dificultades para reclutar personal adecuado en las siguientes convocatorias. Además, no todos los interesados tienen el perfil de tutor y en algunos lugares no existe nadie con ese perfil. Ante esto, las autoridades locales solicitaron a los supervisores o directores de escuela que fungieran como tutores, aunque no podían recibir incentivos económicos por no cumplir con el perfil.

El 69% de las autoridades encuestadas considera que la selección y asignación de tutores para docentes noveles ya está implementada o en proceso de implementación, mientras que el resto indica que está en planificación o no está contemplada. Asimismo, solo el 31% de los encuestados señala que existen buenos procesos para garantizar la calidad y la pertinencia durante la selección, la asignación y el seguimiento de los tutores; el resto considera que los procesos son regulares, malos o no existen.

En **Perú**, según la nueva ley docente de 2012 y su reglamento, los profesores que ingresan a la carrera magisterial con menos de dos años de experiencia en la docencia pública deben seguir un programa

[15] Cabe recordar que, además de los tutores para docentes noveles, las entidades deben seleccionar y asignar tutores para los maestros con resultados insuficientes en la evaluación de desempeño.

de inducción, con una duración máxima de seis meses. El programa comenzó a implementarse en 2016 y cuenta con dos componentes: i) presencial, dentro del cual los nuevos docentes tienen mentores en la institución educativa, y ii) virtual, donde se ofrece una plataforma con herramientas y recursos pedagógicos. En 2016 participaron en el programa 1.404 docentes recientemente nombrados (Minedu, 2016).

A diferencia de los casos previos, en **Ecuador** el programa de inducción se basa en un curso en línea para los docentes noveles. Según la nueva ley de carrera docente, los nuevos profesores deben completar el curso de inducción en sus dos primeros años de trabajo, y es un requisito para ascender. El curso dura cuatro meses e incluye módulos como la gestión del aprendizaje, la interacción en el aula, la cultura institucional y el sistema educativo.

Por su parte, en **Colombia**, en 2015 se implementó un programa de inducción denominado Pioneros. Este programa consta de tres etapas: i) bienvenida a la profesión docente a cargo del Ministerio de Educación, ii) identificación de las necesidades de los docentes liderada por las entidades territoriales y iii) acompañamiento pedagógico con mentores. Durante el proceso de acompañamiento se hacen observaciones de clases, se realiza la sistematización de prácticas del docente en un portafolio y se ofrecen talleres enfocados en herramientas que contribuyan a la buena docencia.

Por último, en **Brasil**, diversos estados y municipios han establecido cursos y actividades para los nuevos maestros. Por ejemplo, la municipalidad de Sobral, en el estado de Ceará, ofrece, desde 2005, un programa de inducción para los docentes durante el *estágio probatório* (período de prueba de tres años previo a que el docente sea nombrado de forma definitiva). Los docentes deben asistir a clases una vez por semana en horario nocturno en la Escola de Formação de Professores y participar en el programa Olhares, que busca ampliar sus conocimientos culturales. Los participantes del programa reciben un incentivo monetario que representa el 25% del salario base de cuatro horas, y deben asistir al menos al 80% de las clases para obtener una evaluación satisfactoria (André, 2015).

Períodos de prueba

Los concursos de ingreso son un primer paso para identificar a potenciales docentes efectivos. Sin embargo, muchas veces no son suficientes.

Los docentes seleccionados pueden no haber demostrado todas las competencias como docentes o pueden no haberlas adquirido aun, ya que algunas capacidades pueden ser desarrolladas luego de un período de práctica profesional más extenso del que se tiene durante la formación inicial (OCDE 2010, 2013).

Como ya se señaló, los primeros años de experiencia profesional tienen un impacto considerable sobre la efectividad docente (Araujo et al., 2016; Chingos y Peterson, 2011; Hanushek et al., 2005; Rivkin et al., 2005). Esto implica que la efectividad de los maestros se conoce con mayor certeza luego de que estos empiezan a trabajar en las escuelas y que, además, es posible identificar mayores diferencias en la efectividad de los docentes después de observarlos por un año que al momento de la contratación (Kane y Staiger, 2005). Por esta razón, con el objetivo de identificar a docentes efectivos algunos sistemas educativos establecen un período de prueba para los maestros que recién se inician en la carrera. Se trata de un mecanismo por el cual los docentes identificados como inefectivos pueden ser desvinculados de la carrera, mientras que aquellos que demuestran competencia obtienen una posición permanente.

Países como Canadá y Nueva Zelanda usan períodos de prueba con evaluaciones de las competencias esperadas, y fijan consecuencias claras en casos de éxito y de fracaso. En Canadá, el período de prueba dura un año. La evaluación se da durante el período de prueba y al final del mismo, y está a cargo del director de la escuela. Se evalúan varios aspectos, como la planificación y preparación de la clase, las prácticas de enseñanza, el ambiente de clase y su contribución en la escuela, utilizando diferentes instrumentos (observaciones de clase, conversaciones con evaluadores, colaboración con pares y encuestas a padres). Los resultados de la evaluación influyen en qué tan rápido pueden los maestros progresar en la carrera, con la posibilidad de que no se les renueve su contrato si tienen resultados insatisfactorios. La evaluación para el período de prueba en Nueva Zelanda es similar. Sin embargo, en este caso la duración del período de prueba varía según las horas trabajadas, y los docentes con resultados insatisfactorios pueden ser evaluados solo una vez más (OCDE, 2013).

La evidencia sugiere que los períodos de prueba pueden ser eficaces para identificar docentes efectivos y promover el aprendizaje de los estudiantes. Por ejemplo, en Los Ángeles, Estados Unidos, Kane y Staiger (2005) encuentran que desvincular a los docentes inefectivos tras el primer año de experiencia incrementa el aprendizaje estudiantil en el largo

plazo. Sin embargo, los docentes que están siendo evaluados para acceder a una posición permanente pueden invertir más de su propio dinero en materiales de clase y tener una mayor participación en los comités de la escuela y en actividades extracurriculares, afectando el esfuerzo durante el año de la evaluación para luego retornar a su nivel previo (Jones, 2015).

Períodos de prueba en América Latina

De los países analizados, Brasil, Colombia, Ecuador y México tienen períodos de prueba. La duración del período de prueba en estos países varía: en Colombia puede durar desde cuatro meses hasta un año (dependiendo de la fecha de ingreso a la carrera), mientras que en México se extiende por dos años y en Brasil por tres años. En general, al finalizar el período de prueba se evalúan el cumplimiento de las responsabilidades, los conocimientos y las habilidades para desempeñarse como docentes (véase el cuadro 7.7).

Cuadro 7.7 Períodos de prueba en América Latina

	Colombia	México	Ecuador
Duración	4 meses–1 año	2 años	Hasta 2 años.
Público objetivo	Todos los docentes nuevos	Todos los docentes nuevos	Docentes nuevos con un resultado del 70% al 79% en la prueba de conocimientos en el concurso de ingreso
Componentes de la evaluación	Evaluación a cargo del director de la escuela Incluye: • Entrevista inicial • Recolección de evidencias	Evaluación al final del segundo año. Incluye: • Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales • Expediente de evidencia de enseñanza • Examen de conocimientos y competencias didácticas. • Planificación didáctica argumentada • Examen complementario según materia	Prueba de conocimientos
Consecuencias	Si su desempeño es insuficiente son desvinculados	Si no asisten a las capacitaciones o su desempeño es insuficiente son desvinculados	Pueden rendir la prueba de conocimientos dos veces y deben obtener al menos el 80%; si no alcanzan el 80% en la prueba son desvinculados

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley de carrera docente y las normativas sobre los períodos de prueba en cada país.
Nota: En México, los docentes reciben una plaza definitiva luego de seis meses en el puesto, y al final del segundo año deben obtener resultados satisfactorios en la evaluación para poder permanecer en el puesto.

En **Colombia**, la evaluación está a cargo del director de la escuela y existen criterios sobre las competencias funcionales y de comportamiento que deben ser evaluadas. La evaluación consiste en una entrevista inicial con el docente, la recolección de evidencias y una evaluación final. Si el docente desaprueba es separado del servicio, pero puede presentarse de nuevo al concurso de ingreso cuando haya otra convocatoria. Sin embargo, no hay evidencia de que se apliquen procedimientos para verificar la confiabilidad con la que los directores utilizan los criterios (Meckes, 2014). Además, evidencia anecdótica señala que prácticamente todos los docentes aprueban la evaluación, pues los directores no desean enfrentar disputas legales con los docentes desvinculados (Brutti y Sánchez Torres, 2017).

En **México** se realizan dos evaluaciones durante los dos años en que los docentes noveles son acompañados por un tutor. Al cabo del primer año se efectúa una evaluación diagnóstica, que consiste en un informe de cumplimiento de responsabilidades y un cuestionario de necesidades formativas.[16] El objetivo de esta evaluación es identificar las fortalezas y debilidades del docente para poder brindarle apoyo y programas de capacitación de acuerdo con sus necesidades. Al final del segundo año se lleva a cabo una evaluación de desempeño, que incluye un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales, un expediente de evidencia de enseñanza, un examen de conocimientos y competencias didácticas, una planificación didáctica argumentada y un examen complementario en el caso de algunas materias. Si el docente no asiste a los programas de capacitación o a la evaluación al final del segundo año, o se identifica insuficiencia en su desempeño, se da por terminado el nombramiento.

La primera evaluación al final del segundo año (o de fin de período de prueba) se implementó en el ciclo escolar 2016-17, y solo la desaprobaron el 3% de los docentes de educación básica y el 8% de los docentes de educación media. Sin embargo, los docentes que desaprobaron fueron reevaluados debido a que muchos de ellos no habían recibido el acompañamiento de tutores por dos años, según lo estipulado en la actual ley de carrera docente (véase el apartado sobre programas de inducción en México para mayores detalles).

En tanto, **Ecuador** estableció en 2015 un período de prueba de dos años para los docentes que obtienen un resultado de entre el 70% y

[16] En el año escolar 2016-17 la evaluación al término del primer año escolar también incluía un examen en línea de conocimientos y habilidades docentes.

el 79% en la prueba de conocimientos específicos en el concurso de ingreso. Para acceder al nombramiento definitivo los docentes deben alcanzar un puntaje igual o superior al 80% en una nueva evaluación realizada dentro del período provisional. Tienen derecho a rendir la prueba en dos ocasiones y en caso de no alcanzar el 80% son desvinculados de la profesión. Hasta la fecha no se ha encontrado evidencia sobre la implementación de esta política.

Por último, en **Brasil** los trabajadores del sector público seleccionados por concurso, incluso los docentes, deben pasar por el *estágio probatório*, un período de prueba de tres años previo al nombramiento definitivo. Según la ley, durante el período de prueba deben evaluarse las aptitudes y capacidades para el desempeño del cargo teniendo en cuenta factores como asistencia, disciplina, capacidad de iniciativa, productividad y responsabilidad. No obstante, en la mayoría de los estados y municipios los docentes obtienen el cargo permanente de manera automática luego de los tres años del período de prueba sin que se lleve a cabo ninguna evaluación. Solo algunos estados (como Amazonas) y municipios (como Sobral) brindan capacitaciones y evalúan a los docentes.

Conclusiones

En este capítulo se describen los concursos de ingreso a la carrera pública magisterial y las medidas para apoyar a los docentes noveles. En la última década, los concursos de ingreso en la región han registrado cambios en pos de procesos más imparciales y rigurosos. Actualmente los concursos utilizan diferentes instrumentos como los antecedentes, las pruebas escritas de conocimientos específicos de la disciplina y pedagógicos, las entrevistas y clases demostrativas. Si bien aún se requiere mayor investigación, la evidencia sugiere que los antecedentes académicos predicen poco de la efectividad docente; los resultados en las pruebas de conocimiento tienen un poder predictivo que varía según el nivel y la materia que se enseñen; y las clases demostrativas predicen parte de la efectividad. Dado que no hay un solo instrumento que permita identificar claramente la futura efectividad docente, resulta clave contar con concursos de ingreso multidimensionales. Varios países de la región han avanzado en esta dirección.

Luego de que los docentes ingresan a la carrera magisterial son asignados a las escuelas públicas. En la mayoría de los países estudiados, los docentes con mayores puntajes en los concursos de ingreso eligen primero las escuelas de su preferencia, que suelen ser las que se

ubican en zonas urbanas y tienen estudiantes de mayor NSE y mejores resultados en las pruebas de aprendizajes. Este mecanismo de asignación genera que los docentes nuevos y potencialmente menos efectivos se concentren en las escuelas más vulnerables.

Los primeros años de experiencia impactan de modo considerable sobre la efectividad de los docentes. Ante esto se están implementando programas de inducción que buscan ayudar a los docentes noveles a enfrentar los retos de la profesión e incentivar su permanencia en el sistema escolar. La evidencia sugiere que el acompañamiento con mentores puede mejorar las prácticas docentes e impactar positivamente sobre el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la efectividad de los programas con mentores depende de la duración, la intensidad y la calidad de la mentoría.

Para que los programas con mentores sean efectivos, los sistemas educativos deben seleccionar a mentores capaces de observar el trabajo en el aula de forma sistemática, brindar retroalimentación y sugerir ideas y estrategias para mejorar la práctica docente. Asimismo, los mentores deben ser maestros con experiencia, capacitados, que conozcan el contexto de la escuela y que puedan reunirse frecuentemente con los docentes noveles, al menos durante su primer año de ejercicio profesional. Varios de los países de América Latina han comenzado a implementar programas de inducción con mentores. Debido a que capacitar a un gran número de mentores representa un reto de implementación, en una primera etapa los programas de inducción pueden concentrarse solo en aquellos docentes que ingresan a la carrera pública y cuentan con menos de dos años de experiencia docente, como ocurre en Chile y Perú. A medida que se vayan fortaleciendo, los programas pueden ampliarse a todos los docentes que ingresan a la carrera pública docente, independientemente de sus años de experiencia previa como docentes temporales o en escuelas privadas.

Por último, dado que resulta difícil identificar con precisión a los potenciales docentes efectivos durante los concursos de ingreso a la carrera, en algunos países se implementan períodos de prueba. Al finalizar este período, los docentes identificados como inefectivos son desvinculados de la carrera, mientras que los que demuestran competencia obtienen una posición permanente. Si bien algunos países de la región han comenzado a implementar período de pruebas, aún existe poca evidencia sobre la rigurosidad de las evaluaciones al finalizar el período y la desvinculación de los docentes menos efectivos.

Capítulo 8



Cómo atraer, preparar y seleccionar a los docentes del futuro

Durante gran parte del siglo XX los países de América Latina resolvieron de manera exitosa el desafío de incorporar a los niños a la educación primaria y, en gran medida, a los jóvenes a la secundaria. Pero la región tiene un gran reto pendiente: que todos los niños y jóvenes desarrollen los aprendizajes y las habilidades que necesitan para alcanzar su máximo potencial. Tener un docente efectivo es fundamental para lograr este objetivo.

Desafortunadamente, los sistemas educativos de América Latina se enfrentan a múltiples dificultades para atraer, preparar y seleccionar a docentes efectivos. El primer problema es el escaso interés de candidatos talentosos en convertirse en docentes, debido, en gran parte, a las bajas remuneraciones relativas, así como a las condiciones laborales difíciles para ejercer la profesión, sobre todo en áreas urbanas marginales y rurales. Las dificultades continúan con los programas de formación inicial, que no están formando a los docentes con las habilidades que precisan para ser efectivos en el aula, y se acentúan por la relativa baja selectividad para entrar a la profesión. Esta situación debería ser causa de alarma en la región.

La literatura especializada, tanto internacional como regional, reconoce al profesor como el elemento fundamental para que los estudiantes adquieran los aprendizajes y habilidades necesarias en las escuelas. Por eso, resulta indispensable —y urgente— diseñar e implementar reformas a los sistemas educativos para que logren atraer, preparar y seleccionar a los docentes del futuro. Solo así se podrá transformar el estatus de la profesión docente, aumentar la efectividad de los docentes de la región y mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Como se ha visto a lo largo

de este libro, en los últimos años algunos países de América Latina han avanzado en la implementación de políticas que buscan elevar el prestigio de la profesión y fortalecer la carrera docente.

¿Por qué se perdió el prestigio docente?

Entender los procesos históricos que ha vivido la profesión docente en las últimas décadas es crucial para comprender la situación actual y evitar simplificaciones inadecuadas, las cuales hoy en día llevan muchas veces a señalar a los docentes como los culpables de la baja calidad educativa de la región. En este libro se muestra cómo, hace varias décadas, los países de la región han venido descuidando la profesión docente, lo que ha contribuido al desprestigio de la misma. Comprender de qué manera ocurrieron los hechos ayuda a diseñar políticas educativas que permitan recuperar el estatus de la profesión y revertir esta situación.

Buena parte de la explicación del declive histórico del prestigio docente reside en el modo en que se logró la gran expansión de la cobertura escolar en América Latina a mediados del siglo XX. Esta expansión educativa, que se dio tanto a nivel primario como secundario, implicó la incorporación de decenas de miles de nuevos maestros a las plantillas del profesorado. Como este proceso ocurrió de manera acelerada, muchas veces se realizó a costa de la calidad en la formación inicial docente. Los gobiernos hicieron un gran esfuerzo por facilitar la obtención del título docente, por ejemplo, con cursos por correspondencia o con cursos muy cortos de formación profesoral. Además de estas medidas ad hoc, proliferaron rápidamente los programas de formación docente en las escuelas normales, algunas veces menoscabando su calidad. El ascenso de la formación normal al nivel superior tampoco provocó una mejora sustantiva en la calidad de los programas. Por otro lado, el creciente número de maestros generó una presión cada vez mayor de los salarios docentes sobre el tesoro público. Durante la crisis de los años ochenta, por ejemplo, los docentes sufrieron una drástica reducción de sus salarios, mucho más alta de la que padecieron otros profesionales. De esta manera, se conjugaron dos factores que afectaron el prestigio de la profesión docente: el descuido de la calidad de su formación inicial y el derrumbe de sus salarios reales.

A la pérdida de prestigio de la profesión docente se sumaron los cambios en el mercado laboral femenino, que abrieron nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres, potencialmente más atractivas

que la docencia. La docencia era, y todavía es, una profesión que ejercen sobre todo las mujeres. Pero mientras a comienzos del siglo XX la docencia era una de las pocas alternativas profesionales que tenían las mujeres, a partir de la década de 1960 surgieron muchas otras oportunidades laborales para ellas. Por ejemplo, el desarrollo y la expansión del aparato estatal de América Latina generaron nuevos empleos de oficina para las mujeres. Además, el aumento del nivel educativo de las mujeres permitió que se incrementara significativamente su participación en profesiones de mayor remuneración. En la actualidad, en los países estudiados más de un tercio de los profesionales con alta remuneración está conformado por mujeres, llegando a casi el 50% en Argentina y Brasil. Así, con la aparición de estas nuevas oportunidades laborales, muchas de las mujeres más talentosas tendieron a migrar hacia otras profesiones, hecho que contribuyó al deterioro del prestigio docente.

¿Cómo recuperar el prestigio docente?

Devolverle el prestigio a la profesión docente es una deuda pendiente con los maestros, con los estudiantes y con la sociedad en general. Transformar la profesión docente luego de décadas de descuido no es una tarea sencilla. Sin embargo, varios países de la región se han comprometido con este gran reto y están implementando reformas docentes con el objetivo de recuperar el prestigio de la profesión.

Las reformas a las carreras docentes en los países de América Latina estudiados evidencian sus esfuerzos por elevar el prestigio y la calidad de la profesión. Las políticas incluidas en las nuevas leyes docentes varían por país y ponen énfasis en diferentes factores o etapas. Por ejemplo, en Chile se han establecido requisitos para el ingreso a las carreras de Educación, pero no hay un concurso nacional estandarizado para el ingreso a la carrera pública magisterial, mientras que en países como Colombia, Ecuador y Perú sucede lo contrario. No existe una solución única que asegure el éxito para todos los países. La combinación de políticas más adecuada dependerá del contexto, los recursos, la institucionalidad y la organización administrativa, y la capacidad técnica de cada país.

Dado que varias de las políticas docentes implementadas en América Latina son recientes, aun no se cuenta con muchos estudios rigurosos que permitan analizar su impacto en atraer y formar a docentes más efectivos. Fuera de la región existe mayor evidencia empírica sobre el impacto de políticas docentes, pero en muchos casos no es suficiente ni concluyente.

A pesar de estas limitaciones, los casos de estudio y la evidencia disponible dentro la región y fuera de ella sugieren algunas orientaciones y mejores prácticas al diseñar e implementar políticas docentes.

Políticas para que la profesión docente sea más atractiva

Incremento salarial y modificaciones en la estructura de remuneraciones

La evidencia sugiere que los incrementos generales de salarios que no tienen vinculación con el desempeño no suelen mejorar la efectividad de los docentes que ya trabajan en las escuelas. Sin embargo, salarios más altos sí podrían afectar el flujo de los nuevos docentes al incentivar a candidatos más talentosos a ser docentes y elevar el prestigio de la profesión. Aumentar los salarios cobra mayor importancia en países donde existe una brecha significativa entre los salarios de los docentes y los de otros profesionales. Ecuador es uno de los países de la región donde más se ha reducido esta brecha: los salarios de los docentes en escuelas públicas pasaron de representar el 61% del salario de otros profesionales en 2005 al 93% en 2012. Tener una remuneración competitiva con otras profesiones puede incentivar a que jóvenes más talentosos, y potencialmente más efectivos, consideren la profesión docente entre sus opciones profesionales.

Asimismo, las estructuras salariales más flexibles y que reconocen el desempeño de los docentes podrían atraer y retener a docentes efectivos. Los profesionales más efectivos suelen tener un costo de oportunidad más alto que los menos efectivos. Por lo tanto, además del nivel educativo y la antigüedad, la estructura salarial debe considerar medidas de efectividad o desempeño de los maestros a lo largo de la carrera docente.

El nivel y la estructura de los salarios de la carrera docente, en comparación con los de otras profesiones, son, entonces, factores que influyen en cuán atractiva resulta la carrera docente cuando los jóvenes están decidiendo qué carrera estudiar. Por eso, al diseñar la política salarial docente, los formuladores de políticas deben considerar las remuneraciones de las profesiones que compiten con la docencia para poder realizar una mejor calibración de los salarios necesarios para atraer talento a la profesión docente.

Si bien aumentar los salarios es clave, se debe tomar en cuenta que esta política suele generar una fuerte presión fiscal para el gobierno. Al

introducir las reformas, la mayoría de los países estudiados contaba con un sólido crecimiento económico y holgura fiscal. Tener finanzas públicas sólidas podría facilitar la implementación y sostenibilidad de las nuevas políticas salariales. Los docentes representan el mayor porcentaje de servidores públicos, por eso los aumentos salariales generales provocan un importante efecto en el presupuesto público. Ante ello, se recomienda que la implementación se haga de forma gradual y de la mano del fortalecimiento de los equipos técnicos y administrativos de los ministerios, en particular en su capacidad de planificar la carga fiscal futura frente a cambios en los salarios, la estructura salarial, la composición demográfica de la fuerza laboral docente y las demandas de educación.

Oportunidades de crecimiento profesional a través de una carrera meritocrática

Una alternativa para hacer más atractiva la carrera docente es introducir mecanismos que fomenten la meritocracia durante la vida laboral del profesor. La herramienta más importante que se ha introducido para vincular la carrera magisterial con el mérito la constituyen las evaluaciones de desempeño a docentes, cuyos resultados inciden en su desarrollo profesional. Para que una política de esta naturaleza sea exitosa, en primer lugar es necesario definir de una manera muy clara cuáles son los dominios y las competencias que se esperan de los docentes y los distintos niveles de desempeño para cada competencia. Por ejemplo, Chile y Perú cuentan con el Marco para la Buena Enseñanza y el Marco de Buen Desempeño Docente, respectivamente.

Otra decisión que deben tomar los formuladores de políticas al momento de introducir evaluaciones docentes es qué instrumentos utilizar para medir la efectividad docente. No existe un único instrumento capaz de capturar todos los aspectos relevantes sobre la profesión docente y tampoco hay evidencia contundente acerca de qué instrumentos predicen mejor la efectividad docente. Por lo tanto, es recomendable que las evaluaciones incluyan diferentes instrumentos —como observaciones de clases, portafolio de experiencias docentes, pruebas escritas, resultados en evaluaciones a estudiantes y encuestas a alumnos o padres de familia— y que estos instrumentos estén asociados a las competencias esperadas que han sido definidas en los marcos de buen desempeño docente. Estudios realizados en Chile, por ejemplo, sugieren que los resultados de las grabaciones a maestros dictando

clases están más correlacionados con la efectividad docente (medida a través de la metodología de valor agregado de los resultados de los estudiantes) que otros instrumentos. Luego de seleccionar los instrumentos es preciso establecer la ponderación que se le dará a cada uno en el puntaje final de la evaluación. Además, es importante analizar la efectividad de todos los instrumentos de forma que puedan ser mejorados constantemente.

Asimismo, es necesario determinar la periodicidad de las evaluaciones, de modo que la evaluación a los maestros se realice de manera frecuente sin descuidar su rigurosidad. En los países de América Latina estudiados, la periodicidad oscila entre un año (en Colombia) y cinco años (en Perú), y suele estar en función de la rigurosidad de las evaluaciones y la capacidad para implementarlas. En Perú, donde se llevan a cabo evaluaciones de desempeño con diferentes instrumentos, incluso observaciones de clases, la periodicidad fue modificada de tres años a cinco años.

Al implementar las evaluaciones de desempeño es indispensable contar con capacidad técnica y garantizar su transparencia. Por ejemplo, si se quiere observar el desempeño de los docentes en el aula, primero es necesario capacitar a los observadores. Para garantizar la imparcialidad en la evaluación es recomendable incluir observadores externos o evaluadores anónimos (en casos de grabación de clases) y que al menos dos observadores evalúen al mismo docente. En Chile, la corrección del portafolio es anónima, los evaluadores son profesores capacitados y con al menos cinco años de experiencia docente, y hay una doble corrección al azar del 25% de los módulos.

En los casos en los cuales no hay suficiente capacidad ni recursos para evaluar a todos los docentes en un mismo año es conveniente implementar las evaluaciones de forma gradual. Por ejemplo, se podría evaluar a los docentes según el nivel escolar (como en Perú) o la zona geográfica (como en Ecuador), en diferentes años. Además, en varias carreras docentes la periodicidad de las evaluaciones de desempeño depende de los resultados del maestro. En Chile, México y Perú los docentes con resultados insatisfactorios deben ser evaluados nuevamente luego de un año, mientras que aquellos con buenos resultados son evaluados luego de cuatro años (cinco años en el caso de Perú).

Las evaluaciones periódicas de desempeño pueden constituir un mecanismo clave de rendición de cuentas a lo largo de la carrera. Generalmente los resultados de las evaluaciones docentes se utilizan para recompensar a los profesores que alcanzan estándares de calidad, ya

sea a través de incentivos monetarios o de oportunidades de ascenso en el escalafón, y para desvincular a los docentes que tienen bajos desempeños de modo sistemático. Además, las evaluaciones pueden tener un objetivo formativo, sirviendo como una herramienta para promover la mejora del desempeño docente. En base a los resultados de las evaluaciones de desempeño, se puede realizar un diagnóstico de la efectividad del docente, otorgar retroalimentación sobre sus fortalezas y debilidades, y ofrecer apoyo focalizado de acuerdo con sus necesidades. La periodicidad de las evaluaciones permitiría que los docentes recibieran esta retroalimentación de forma frecuente.

Condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo de los docentes pueden tener efectos sobre el atractivo de la carrera y la calidad de la enseñanza. Factores como la infraestructura y el equipamiento escolar, el clima laboral y la seguridad en la escuela, el tamaño de la clase, la jornada de trabajo, el apoyo de otros profesionales (por ejemplo, psicólogos, psicopedagogos, asistentes sociales) en la escuela y el tiempo destinado a actividades no lectivas pueden incidir en la motivación y el desempeño de los docentes.

En países con alto desempeño estudiantil, los docentes suelen dedicar entre el 30% y el 40% de la jornada de trabajo a actividades no lectivas relacionadas con la mejora de la enseñanza. Entre estas actividades se destacan las colaboraciones entre docentes, las entrevistas con alumnos y familias, los programas de desarrollo profesional in situ y las investigaciones sobre la efectividad de diversas estrategias pedagógicas. En algunos de los países de América Latina estudiados se han establecido tiempos no lectivos, que oscilan entre el 13% y el 35% de la jornada laboral, con el fin de que los maestros puedan preparar sus clases, atender consultas de padres y alumnos, y participar en proyectos con otros docentes. Para que este tiempo sea bien aprovechado, es importante contar con el apoyo del director de la escuela y un espacio donde los maestros puedan interactuar y compartir experiencias.

Incentivos para atraer a los docentes a las escuelas que más los necesitan

La evidencia muestra que existe un déficit de docentes efectivos en escuelas ubicadas en lugares aislados, y con mayor proporción de estudiantes de bajo desempeño y menor nivel socioeconómico, lo cual

contribuye a perpetuar la inequidad en los sistemas educativos. Los gobiernos pueden hacer frente a este problema de distintas maneras. Una solución está relacionada con las reglas de asignación de docentes. En países como República de Corea y Singapur, los gobiernos deciden en qué escuelas trabajarán los docentes, y pueden asignar a los más efectivos a las escuelas que más los necesitan. Cabe destacar que en estos países los docentes reciben salarios competitivos y cuentan con buenas condiciones de trabajo. Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina estudiados los docentes eligen en qué escuela quieren enseñar. Los profesores con mayores puntajes en los concursos de ingreso (y potencialmente más efectivos) tienen prioridad para seleccionar la escuela, y suelen preferir escuelas en zonas urbanas y con estudiantes de mayor nivel socioeconómico.

Muchos gobiernos de América Latina otorgan incentivos económicos y no económicos adicionales para atraer a los docentes donde más se los necesita. Respecto de los incentivos económicos, la evidencia sugiere que estos deben ser de una magnitud significativa para atraer a candidatos más talentosos. En la región, se conceden incentivos monetarios para que los docentes vayan a trabajar a escuelas rurales, bilingües o de bajo nivel socioeconómico, pero aún se debe investigar su efecto en atraer a docentes más efectivos a dichas escuelas. Entre los países estudiados, Perú entrega los mayores incentivos a los docentes por trabajar en esa clase de escuelas: representan hasta el 37% del salario al inicio de la carrera. Sin embargo, la mayoría de los incentivos monetarios no está enfocada necesariamente en atraer a docentes más calificados a las escuelas vulnerables. Una excepción es Chile, donde se han establecido incentivos ligados al desempeño, que premian más a los docentes que han logrado avances importantes en la carrera y trabajan en escuelas difíciles. Utilizar este tipo de incentivos es recomendable, ya que no solo busca llenar las vacantes en las escuelas vulnerables, sino también atraer a docentes potencialmente más efectivos a dichas escuelas.

Los incentivos no monetarios, como las mayores oportunidades de desarrollo profesional y las mejores condiciones de trabajo, también pueden contribuir a atraer a docentes a escuelas vulnerables. En Perú, los profesores de escuelas rurales pueden ascender más rápido que los docentes que se desempeñan en zonas urbanas. Con relación a las mejores condiciones de trabajo, en Chile, las escuelas que atienden alumnos vulnerables reciben recursos adicionales para contratar personal de apoyo, brindar capacitación a profesores y adquirir materiales

pedagógicos. Si bien se han registrado esfuerzos en la región por implementar incentivos no monetarios, aún queda mucho por mejorar. Por ejemplo, en Shanghái, los docentes y directores que quieren ascender primero deben trabajar en escuelas de bajo desempeño estudiantil y contribuir a la mejora en los aprendizajes. Los docentes que trabajan en esas escuelas también reciben otros beneficios, como admisión prioritaria a programas de posgrado y posibilidad de jubilación postergada hasta por cinco años. Es preciso resaltar que en Shanghái se reconoce a los directores como actores clave para facilitar y mejorar el trabajo de los docentes en las escuelas. Existe un sistema de rotación que lleva a los directores más efectivos de escuelas urbanas a escuelas rurales para que sean mentores y ofrezcan asesoría en la gestión escolar por dos años. De esta forma se busca garantizar que los docentes cuenten con apoyo mientras realizan su labor (Liang, Kidwai y Zhang, 2016).

Políticas para mejorar la formación inicial de los futuros docentes

Mayores requisitos para el ingreso a programas de formación inicial docente

Los sistemas educativos establecen requisitos para el ingreso a programas de formación inicial docente (FID) con el objetivo de contar con estudiantes talentosos, que luego puedan convertirse en docentes efectivos. Los programas de FID en países con alto desempeño estudiantil, como Finlandia, República de Corea y Singapur, tienen procesos de admisión altamente selectivos, donde los candidatos pertenecen, por lo menos, al tercio superior de los egresados de la escuela secundaria. En estos países los procesos de admisión suelen evaluar, además de las aptitudes académicas, la motivación para ser docente y las habilidades comunicativas, por medio de entrevistas y clases demostrativas.

Hasta el momento, en América Latina los esfuerzos se han concentrado en ampliar los requisitos académicos de ingreso a la FID. Si bien el aumento de los requisitos busca elevar el prestigio de la profesión y formar docentes potencialmente más efectivos, se recomienda implementarlo de manera gradual, como lo plantea la reciente ley de carrera docente en Chile. Un incremento drástico de los requisitos, como el observado en Perú entre 2007 y 2012, puede ocasionar una reducción en el número de postulantes y, como consecuencia, una escasez de docentes, particularmente en escuelas más vulnerables, sobre todo si la

profesión docente aún no goza de un alto prestigio. A medida que los sistemas educativos de la región se fortalezcan y se recupere el prestigio de la profesión docente, los mayores incrementos de los requisitos académicos de ingreso a la FID podrán ser más viables. Además, en el mediano plazo se podrían introducir otros factores en el proceso de admisión. La incorporación de criterios como la motivación para ser docente y las habilidades comunicativas podrían representar un mejor filtro para identificar a potenciales docentes efectivos.

Para establecer nuevos requisitos de admisión es imprescindible que el gobierno coordine la política con las instituciones formadoras de docentes y supervise su implementación. En países con un gran número de instituciones de FID y con una débil regulación estatal de los programas, fijar nuevos requisitos de ingreso puede representar un gran reto, por eso se plantea como posibilidad en el mediano plazo.

Incentivos económicos para candidatos talentosos

Los incentivos monetarios constituyen otra medida para atraer a candidatos talentosos a estudiar Educación, principalmente los incentivos en forma de becas y créditos para costear los estudios. Por lo general, las becas se otorgan a candidatos talentosos interesados en estudiar Pedagogía, y condicionan a los beneficiarios a trabajar por un cierto número de años en escuelas públicas una vez finalizados los estudios. En Argentina, Chile y Perú existen becas exclusivas para carreras de Educación, basadas en el mérito y disponibles para los estudiantes de todos los niveles socioeconómicos.

Es recomendable que los procesos de selección de becarios incluyan diversos criterios, de forma análoga a lo que se sugiere para los procesos de admisión a los programas de FID. En Argentina y Perú, por ejemplo, los procesos de selección contemplan, además del rendimiento académico en la escuela secundaria y los resultados en pruebas escritas, entrevistas personales para evaluar la vocación y el compromiso con la profesión. Asimismo, con el fin de que los futuros docentes reciban una formación inicial de calidad, los programas solo otorgan becas para estudiar en instituciones de educación superior acreditadas que cumplen con las condiciones de calidad establecidas por las autoridades educativas nacionales.

Por último, resulta interesante explorar el uso del otorgamiento de becas como una herramienta para hacer frente a la falta de balance entre el número de docentes disponibles y los que se necesitan. En Argentina,

las Becas Compromiso Docente solo se conceden a estudiantes de Educación en áreas de déficit en los sistemas educativos provinciales.

Regulación de los contenidos y resultados de los programas

A fin de mejorar la formación de los futuros profesores, los gobiernos pueden establecer estándares sobre los contenidos y resultados de los programas de FID. Aunque en general las instituciones de educación superior tienen autonomía a la hora de diseñar sus planes de estudio y los perfiles esperados de sus graduados, los gobiernos pueden fijar lineamientos tanto sobre los componentes clave que deben ser incluidos en los programas como acerca de las características básicas que deberían tener todos los egresados.

Un elemento esencial de los programas de FID es su componente práctico, pues los futuros maestros deben estar preparados para enseñar en las escuelas. Los conocimientos específicos de la disciplina y los pedagógicos son fundamentales, pero no son suficientes para enfrentar la sala de clases. La evidencia sugiere que los mejores programas de FID suelen registrar una mayor conexión entre sus currículos y el trabajo práctico en las escuelas. En países con alto desempeño estudiantil, como Finlandia y Singapur, los estudiantes de Educación observan y practican en escuelas constantemente. Los países de América Latina estudiados cuentan con lineamientos curriculares según los cuales las prácticas en escuelas deben representar entre el 8% y el 14% de la carga horaria. Sin embargo, estas resultan insuficientes y existen dudas sobre la calidad de su implementación. Resulta fundamental que la experiencia práctica en escuelas sea guiada y supervisada y por docentes con experiencia.

En los países desarrollados la regulación se centra cada vez más en los resultados, como los conocimientos y las habilidades de los egresados, y menos en el diseño curricular o los insumos (infraestructura, docentes de las instituciones de educación superior, entre otros). Establecer sistemas de regulación basados en resultados requiere contar con mecanismos que permitan determinar si los programas de FID están cumpliendo con los estándares definidos. En esta línea, Chile es pionero en la región. En 2011 desarrolló los Estándares Orientadores para la Formación Inicial, que definen los conocimientos pedagógicos y los específicos de la disciplina que los profesionales de la Educación deberían poseer una vez finalizados sus estudios. Y en 2016, por medio de la nueva ley docente, dispuso una prueba obligatoria para medir los conocimientos

de los egresados en Pedagogía (antes existía una prueba voluntaria). A medida que los sistemas de regulación en América Latina se fortalezcan, podrían ir incorporando este tipo de enfoque basado en resultados.

Sistemas de acreditación

La relativa menor inversión que se requiere para ofrecer carreras de Pedagogía, en comparación con otras carreras como Medicina o Ingeniería, ha constituido un incentivo para su rápida expansión, que ha resultado en un elevado número de instituciones que ofrecen la carrera pedagógica. La acreditación es uno de los instrumentos que tienen los gobiernos para asegurar la calidad de los programas de formación docente. A fin de lograrlo, los sistemas de acreditación deben basarse en estándares claros de calidad, ser implementados efectivamente y asegurarse de que las consecuencias del proceso de acreditación se cumplan.

En línea con la tendencia de una regulación basada en resultados, los estándares para obtener la acreditación de programas de FID en los países desarrollados se enfocan en el desempeño y los conocimientos de los egresados. En la región, los sistemas de acreditación suelen evaluar factores como los planes de estudio, la infraestructura y la composición del cuerpo docente de las instituciones formadoras. Si bien estos insumos son importantes, los sistemas educativos deberían optar por mecanismos de acreditación que evalúen los conocimientos y las competencias básicas que deben tener los egresados de Educación. En Chile, la nueva ley docente establece que los estudiantes de Pedagogía deben rendir dos evaluaciones (una al inicio de la carrera y otra al final de la misma) para que los programas obtengan la acreditación.

Además, es preciso fijar consecuencias claras para los programas no acreditados y que estas se cumplan, de modo que se generen incentivos para implementar mejoras y se brinde credibilidad al sistema. En Ecuador, en 2012 se cerraron 14 universidades no acreditadas, y todas ellas ofrecían carreras de Educación. En Chile, en tanto, normativas recientes disponen que los programas de FID que no alcanzan la acreditación no pueden admitir nuevos estudiantes, mientras que en Colombia las normas establecen que los programas no acreditados pierden la autorización para el funcionamiento. Introducir mecanismos de acreditación y cierre de programas o instituciones de educación superior es un proceso que requiere fuerte compromiso político, porque es probable que esta medida genere rechazo, principalmente por parte de los administradores

de las instituciones afectadas. Los gobiernos deben definir procedimientos claros para el traslado de los estudiantes a instituciones acreditadas donde puedan continuar sus estudios.

El sistema de acreditación puede implementarse de forma gradual. En Colombia, los procesos para asegurar las condiciones básicas de calidad en todos los programas de educación superior comenzaron a aplicarse en 2010; y en 2017 se dispuso que las carreras de Educación deben alcanzar la acreditación de alta calidad. Dada la heterogeneidad que existe en cuanto a la calidad de la educación superior en América Latina, es importante que, en primer lugar, la entidad supervisora garantice una calidad mínima en todas las instituciones y los programas.

Financiamiento de proyectos de mejora

Algunos países de la región han establecido fondos para financiar proyectos de mejora e innovaciones en instituciones que ofrecen programas de Educación. Estos fondos suelen otorgar financiamiento, de manera competitiva, a instituciones que presentan proyectos para mejorar los contenidos, las metodologías y la gestión de las instituciones de FID. Es el caso de Brasil, Chile y México. Otro tipo de fondos, como el que opera en Colombia, brinda financiamiento a instituciones a fin de que realicen las evaluaciones externas o las mejoras necesarias para obtener la acreditación. En general, los programas de financiamiento permiten alinear los recursos y las capacidades de las instituciones con las prioridades y las metas estatales o nacionales. Esta es una política interesante de la cual aún no se conoce su efectividad, por lo tanto es necesario generar evidencia sobre su impacto en la calidad de la FID.

Políticas para seleccionar a los mejores candidatos y apoyar a los docentes noveles

Concursos de ingreso y asignación de docentes a las escuelas

Los sistemas educativos implementan concursos de ingreso a la carrera magisterial con el objetivo de identificar a los mejores candidatos para trabajar en las escuelas públicas. El desafío es determinar cuáles son los postulantes con mayor potencial para ser docentes efectivos, es decir, aquellos con una mayor capacidad para promover el aprendizaje de los estudiantes.

Dado que no hay un solo instrumento que permita predecir claramente la futura efectividad docente, resulta importante contar con concursos de ingreso multidimensionales. Los concursos pueden utilizar diferentes instrumentos, como los antecedentes académicos y los resultados en las pruebas escritas, las entrevistas y las clases demostrativas. Si bien aún se requiere mayor investigación, la evidencia sobre los concursos de ingreso sugiere que los antecedentes académicos predicen poco de la efectividad docente; los resultados en las pruebas de conocimiento tienen un poder predictivo que varía según el nivel y la materia que se enseñe; y las clases demostrativas predicen parte de la efectividad.

Al diseñar los concursos de ingreso, los sistemas educativos deben determinar el nivel de descentralización y la autoridad responsable en las distintas etapas del concurso. En la región hay procesos centralizados, como en Colombia, donde tanto las pruebas escritas como las entrevistas las realizan organismos centrales. En otros países, como Perú, hay procesos mixtos, donde las primeras etapas del proceso se hacen a nivel nacional y las siguientes etapas, si bien son estandarizadas, están a cargo de las autoridades a nivel escolar y local. Chile, por su parte, cuenta con un proceso descentralizado en el que los concursos de ingreso y los criterios de selección los definen los municipios y los *sostenedores* privados. En los sistemas más descentralizados, los gobiernos subnacionales deben tener apoyo financiero y técnico para poder implementar concursos rigurosos y transparentes.

Luego de que los docentes ingresan a la carrera pública magisterial son asignados a escuelas específicas. En la mayoría de los países de la región estudiados, los docentes con mayores puntajes en los concursos de ingreso eligen primero las escuelas de su preferencia, que suelen ser las que se ubican en zonas urbanas y tienen estudiantes de mayor nivel socioeconómico y mejores resultados en las pruebas de aprendizajes. Este mecanismo de asignación genera que los docentes noveles con peores puntajes en los concursos y potencialmente menos efectivos se concentren en las escuelas más vulnerables. Ante esta situación es clave disponer de incentivos monetarios y no monetarios para trabajar en escuelas vulnerables, como se mencionó anteriormente.

Asimismo, las plazas que no fueron cubiertas tras los concursos o las plazas que se crean temporalmente por no contar con suficientes alumnos o financiamiento suelen ser ocupadas por docentes temporales. A estos docentes no se les exige haber participado en los concursos de ingreso. En Perú, desde 2015 se da prioridad a los candidatos que

rindieron la prueba única nacional, primera etapa en el concurso, pero no es un requisito haberla aprobado. Si aún hay plazas disponibles, se evalúa a candidatos que no rindieron la prueba, en función de su educación y experiencia. En Colombia, en 2016 se creó el Banco de Excelencia, el cual establece un orden de mérito de los profesionales interesados en ser docentes temporales, según su educación, experiencia y puntaje en la prueba de egreso de la educación superior Saber Pro. Cuando hay una plaza vacante, las entidades territoriales certificadas deben seleccionar al aspirante con mayor puntaje. Utilizar la información disponible para contratar docentes temporales puede aumentar la competitividad y la transparencia de los procesos de selección.

A pesar de las mejoras en los procesos de contratación de docentes temporales, se recomienda evitar la inclusión de un alto porcentaje de docentes temporales en las escuelas públicas, ya que esto podría menoscabar la meritocracia y el prestigio de la carrera docente. En Chile, Perú y Colombia los docentes temporales representan el 58%, el 41% y el 30% del total de los docentes de escuelas públicas secundarias, respectivamente, y en general se concentran en los establecimientos más pobres y vulnerables. La evidencia sobre el impacto de los docentes temporales es mixta. Por un lado, cuando existen mecanismos de rendición de cuentas, los docentes temporales deben esforzarse y exhibir un buen desempeño si desean ser contratados al año siguiente. Por otro lado, los suelen contar con menores credenciales académicas y menos experiencia, y su proceso de ingreso a las escuelas es menos exigente y a veces menos transparente, lo que podría resultar en un alto número de docentes temporales poco efectivos. Estudios realizados en la región sugieren que los maestros o profesores temporales otorgan menos retroalimentación a sus estudiantes, están menos involucrados en las actividades de las escuelas y, en algunos casos, generan un menor aprendizaje (Ayala y Sánchez, 2017).

Programas de inducción

La evidencia indica que los primeros años de experiencia impactan considerablemente sobre la efectividad de los docentes, por eso es importante brindar apoyo a los nuevos profesores. Varios países de la región han comenzado a apoyar a los maestros noveles en su inserción en la escuela y en la carrera docente a través de programas de inducción.

Existen diferentes maneras de ofrecer inducción, pero la evidencia sugiere que asignar mentores a docentes noveles tendría el mayor

impacto. El acompañamiento con mentores puede mejorar las prácticas docentes e impactar positivamente sobre el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la efectividad de estos programas depende de la duración, la intensidad y la calidad de la mentoría.

Para que los programas con mentores sean efectivos, los sistemas educativos deben seleccionar mentores capaces de observar el trabajo en el aula de forma sistemática, brindar retroalimentación y sugerir ideas y estrategias para mejorar la práctica docente. Asimismo, los mentores deben ser maestros con experiencia, capacitados, que conozcan el contexto de la escuela y que puedan reunirse frecuentemente con los docentes noveles.

Debido a que reunir y capacitar a un gran número de mentores representa un reto, en una primera etapa los programas de inducción pueden concentrarse solo en los docentes que ingresan a la carrera pública y tienen menos de dos años de experiencia docente, como ocurre en Chile y Perú. A medida que el programa de mentores se fortalezca, podría ampliarse a todos los docentes que ingresan a la carrera pública docente, independientemente de sus años de experiencia previa como docentes temporales o en escuelas privadas.

Período de prueba

Dadas las limitaciones que existen para identificar a los docentes efectivos al momento de la contratación, algunos sistemas educativos evalúan a los maestros noveles tras un período de prueba. De esta manera, es posible corroborar su efectividad en el aula. Al finalizar este período, los docentes identificados como inefectivos son desvinculados de la carrera, mientras que los que demuestran competencia obtienen una posición permanente.

Al diseñar períodos de prueba es preciso establecer evaluaciones que permitan determinar si los docentes son efectivos o no al finalizar el período. Por ejemplo, en Canadá la evaluación se da durante el período de prueba y al final del mismo, y está a cargo del director de la escuela. Se evalúan varios aspectos, como la planeación y preparación de la clase, las prácticas de enseñanza, el ambiente de clase y la contribución del maestro en la escuela, con base en diferentes instrumentos (observaciones de clase, conversaciones con evaluadores, colaboración con pares y encuestas a padres). Los resultados de la evaluación influyen en qué tan rápido el docente puede progresar en la carrera, con

la posibilidad de que no se le renueve el contrato si tiene resultados insatisfactorios. Cabe señalar que en contextos donde los directores de las escuelas no están capacitados de manera adecuada o están ocupados principalmente en actividades administrativas, será difícil que estos puedan observar y evaluar a los docentes. En dichos casos, se podría considerar la participación de maestros con experiencia o evaluadores externos en las evaluaciones del período de prueba.

Además de tener evaluaciones rigurosas, es importante que los períodos de prueba contemplen las consecuencias de la evaluación y su cumplimiento efectivo. Es probable que los sistemas educativos con períodos de prueba enfrenten la oposición sindical al momento de desvincular a los docentes menos efectivos. Si bien algunos países de la región, como Brasil, Colombia y México, implementan períodos de pruebas existe poca evidencia sobre la rigurosidad de las evaluaciones y la desvinculación de los docentes menos efectivos.

Contexto político e institucional para las reformas docentes

Como se ha señalado en el capítulo 4 sobre reformas a las carreras docentes en América Latina, el proceso de aprobación e implementación de las reformas docentes varía en cada país en función de su contexto político, social y económico. Aunque cada contexto es único, esta sección presenta algunas características del contexto político e institucional observadas en los países que han introducido estas reformas y que parecieran ser importantes para crear las condiciones necesarias para su desarrollo.[1]

En primer término se requiere una fuerte voluntad política y el liderazgo del gobierno para introducir la reforma docente y negociar con los sindicatos. Por lo general, los sindicatos docentes cuestionan o critican las reformas a la carrera magisterial, en especial si incluyen una eventual desvinculación en caso de bajo desempeño.

La experiencia en la región muestra que la aprobación de las nuevas leyes docentes varía por país, de acuerdo con el grado de oposición del magisterio. En Chile, las reformas docentes han sido mayormente elaboradas de forma consensuada entre el Colegio de Profesores y el

[1] Estudios recientes analizan la política de reformas docentes y educativas en América Latina: Mizala y Schneider (2018) en Chile, Schneider et al. (2017) en Ecuador, Chambers-Ju y Finge (2017) en México, y Bruns y Schneider (2016) en varios países.

gobierno. Ambos actores dialogan sobre reformas educativas desde mediados de los años noventa. Además, la coalición de gobierno (Nueva Mayoría) liderada por la presidenta Michelle Bachelet, impulsora de la reforma, incluía al Partido Comunista, partido al que apoyaba el sindicato de maestros, lo cual contribuyó al diálogo entre las partes (Mizala y Schneider, 2018).

En cambio, la estrategia del gobierno de Ecuador, el de México y el de Perú fue la de avanzar con reformas y evaluaciones docentes sin un consenso previo con los sindicatos, que eran organizados e influyentes. Estos gobiernos propusieron carreras meritocráticas para los profesores, que inicialmente fueron rechazadas a través de huelgas y protestas públicas. Cabe señalar que en varios países de la región, como Chile, Ecuador y Perú, la introducción de las nuevas carreras estuvo acompañada de un aumento salarial a los profesores, estrategia que pudo haber contribuido a contar con cierto apoyo de algunos docentes. La experiencia indica que es importante que los sistemas educativos interesados en iniciar o consolidar carreras docentes meritocráticas establezcan consensos con los maestros sobre los elementos esenciales de la propuesta. De lo contrario, existe un alto riesgo de que la implementación de la reforma pueda ser rechazada y obstaculizada continuamente por los sindicatos (Bruns y Luque, 2015).

Otro aspecto a destacar de la experiencia en los países estudiados es que las reformas a las carreras docentes fueron apoyadas por la sociedad civil, el sector privado y la prensa. En Ecuador y Perú, el gobierno difundió los bajos resultados de los maestros y los estudiantes en las pruebas estandarizadas para poner en evidencia la urgencia de una reforma educativa. En México, las prácticas corruptas del sindicato de maestros generaron el desprestigio del sindicato y el apoyo de la población a la reforma docente. En estos países movilizar el apoyo de la opinión pública resultó clave para tener mayor respaldo a las reformas. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero resaltaron la necesidad y la urgencia de los cambios en los marcos normativos.

Además de la voluntad política y el apoyo social necesarios para iniciar la reforma docente, es imprescindible contar con el compromiso de los siguientes gobiernos para implementarla y mejorarla. En Ecuador, las políticas educativas implementadas por el gobierno de Rafael Correa estaban en línea con el Plan Decenal de Educación 2006–15, definido por su antecesor. Este plan incluía la revalorización de la profesión docente y el mejoramiento de la formación inicial, la capacitación permanente,

las condiciones de trabajo y la calidad de vida. En Perú, las nuevas leyes docentes acuerdan con el Proyecto Educativo Nacional al 2021, uno de cuyos objetivos es tener maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia. En 2012 el gobierno de Ollanta Humala estableció una nueva ley docente, similar a la instaurada durante el gobierno de Alan García, pero esta vez incluyendo a todos los docentes del sector público. En Chile, algunos de los componentes de la reforma de la carrera docente de Bachelet fueron introducidos por su antecesor.

Como el impacto de varias de estas políticas en la calidad de los docentes solo se observa en el mediano y el largo plazo, debe existir un consenso social sobre la importancia de implementar y sostener una reforma docente. Por ejemplo, los aumentos salariales suelen ser bienvenidos por los sindicatos de maestros, por eso en general resultan provechosos políticamente en el corto plazo. En cambio, las modificaciones a la estructura salarial para que los ascensos en la carrera estén sujetos al desempeño del docente suelen generar rechazo entre las fuerzas sindicales y, además, los efectos se observan en el mediano plazo por lo cual no confieren beneficios inmediatos a los formuladores de políticas. Esta clase de políticas es la que requiere de un fuerte consenso colectivo para garantizar su implementación y continuidad.

*****

Cada política docente tiene orientaciones particulares. Sin embargo, existen recomendaciones que es preciso tomar en cuenta para todas las políticas incluidas en las reformas docentes: la gradualidad en la implementación y la necesidad de generar mejores datos y de obtener evidencia.

Las reformas docentes estudiadas representan cambios sistémicos, que alcanzan diversos aspectos que afectan el prestigio y la efectividad docente. Por lo tanto, su implementación resulta compleja y debe realizarse de forma gradual. En Chile, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, aprobado en 2016, se está implementando de forma gradual. Recién en 2026 su funcionamiento será pleno. Dada la magnitud de las reformas, una implementación gradual permitiría reunir y fortalecer los recursos financieros, técnicos, humanos y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Asimismo, es preciso contar con datos sobre los insumos y los resultados de las políticas para poder evaluar su impacto y establecer mejoras.

Los países deben tener información clara y confiable sobre las escuelas, los alumnos y el personal educativo; y resultados clave como los logros de aprendizajes de los estudiantes y los puntajes en las evaluaciones a maestros. Estos datos permitirían evaluar si las políticas implementadas contribuyen a crear un magisterio con docentes más efectivos que realmente promueven el aprendizaje de sus estudiantes. Saber qué políticas docentes funcionan mejor en el contexto latinoamericano permitiría adoptar prácticas exitosas y mejorar los programas existentes.

Además de los desafíos relacionados con la implementación de políticas para atraer, formar y seleccionar a docentes efectivos, los países de la región tienen que prepararse para afrontar otros retos que aparecerán en el futuro. La historia indica que las transformaciones sociales pueden ser decisivas en el rumbo de una profesión. Los grandes cambios económicos y sociales que ha experimentado la región, como el aumento de la cobertura educativa y los cambios en el mercado laboral, continuarán creando nuevos desafíos para la profesión docente.

También es preciso prepararse para enfrentar los retos educativos que representan las nuevas realidades del siglo XXI, como los rápidos avances tecnológicos y la economía digital, que seguirán transformando el rol del maestro y los procesos de enseñanza-aprendizaje. Por ejemplo, las nuevas tecnologías ya se utilizan en muchas aulas para ayudar a visualizar conceptos científicos complejos y para crear ambientes de aprendizaje en donde los estudiantes puedan participar activamente en la resolución de problemas de la "vida real" mediante programas de simulación. Por otra parte, la digitalización de los contenidos educativos permite personalizar y adaptar los materiales de enseñanza según la necesidad de los estudiantes.

En este contexto, la profesión docente tendrá que adaptarse a las nuevas tecnologías y usarlas de manera que complementen y potencien su labor. Tal como ha ocurrido con los métodos tradicionales de enseñanza, los beneficios de la tecnología dependen de modo crucial del maestro. Los docentes deberán estar a la vanguardia de los avances tecnológicos y aprovecharlos para complementar y ampliar su labor. Apoyados por la tecnología para la transmisión de conocimiento, los docentes podrán enfocarse en tareas que requieren de sus habilidades como promotores de aprendizaje. Podrán elegir (o, incluso, diseñar) herramientas tecnológicas para crear ambientes de aprendizaje adecuados que se ajusten a las necesidades de sus estudiantes. También podrán dedicar más tiempo a apoyar y guiar a sus estudiantes en el

razonamiento científico, el proceso creativo y el desarrollo de habilidades socioemocionales. El trabajo en equipo con otros docentes podrá ser más enriquecedor dada la mayor facilidad para compartir materiales didácticos. Resulta claro que las nuevas tecnologías solo pueden ser realmente aprovechadas si se cuenta con un cuerpo docente capaz. Las habilidades de los docentes seguirán siendo decisivas para el aprendizaje de los estudiantes. Es fundamental que los países de la región sigan fortaleciendo el prestigio de la profesión docente en este contexto de nuevos retos tecnológicos y de otros retos que indudablemente vendrán.

Referencias

Aaronson, D., L. Barrow y W. Sander. 2007. Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools. *Journal of Labor Economics* 25 (1): 95-135. Disponible en https://doi.org/10.1086/508733.

Abendaño, A. 2004. Procesos de formación de los docentes por parte de universidades e institutos pedagógicos en Ecuador. Caracas: IELSALC–Unesco.

Acosta, F. 2012. La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação,* 11(1): 132–144.

Ahern, E. J. G. 1991. El Desarrollo de la Educación en Colombia. 1820–1850. Traducción de G. Arévalo y G. Cataño, *Revista Colombiana de Educación*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Núm. 22–23.

Albán Gómez, E. 1990. Situación del docente: lo académico y profesional. En FESO, Agonía de la educación media. Quito: Autor.

Alfonso, M. y L. Meckes. 2015. Evaluación de desempeño de egresados de pedagogía como medida de efectividad docente: la experiencia chilena. Documento mimeografiado.

Alfonso, M. y A. Santiago. 2010. Selection into Teaching: Evidence from Enseña Perú. Nota técnica del BID Núm. 193. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://publications.iadb.org/handle/11319/4924.

Alfonso, M., A. Santiago, y M. Bassi. 2010. Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile. Nota técnica del BID Núm. 230. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://publications.iadb.org/handle/11319/4917.

Almeida, M. E. B., L. R. Iannone y M. G. M. Silva. Educação a Distância: oferta, características e tendências dos cursos de Licenciatura em Pedagogia. (Informe.) Estudos e Pesquisas Educacionais*.* São Paulo: Fundação Victor Civita.

Alvarado, M., F. Duarte, C. Neilson y Mineduc (Ministerio de Educación de Chile). 2012. Efectos preliminares de la Beca Vocación de Profesor. Santiago de Chile: Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile (Mineduc).

André, M. 2012. Políticas e programas de apoio aos professores iniciantes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa* 42 (145): 112–29. Disponible en https://doi.org/10.1590/S0100-15742012000100008.

——. 2015. Políticas de formação continuada e de inserção à docência no Brasil. *Educação Unisinos* 19 (1): 34-44.

Angrist, J. y J. Guryan. 2008. Does teacher testing raise teacher quality? Evidence from state certification requirements. *Economics of Education Review* 27 (5): 483–503.

Araujo, M. C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo y N. Schady. 2016. Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics* 131 (3): 1415–53.

Araujo, M. D. y D. Bramwell. 2015. Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000. Informe de antecedentes para el Education for All Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000–2015: achievements and challenges. París: Unesco. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430S.pdf.

Arnaut, A. 1996. Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887–1994. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

——. 2004. *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio.* Serie Cuadernos de discusión: hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Cuaderno 17. Ciudad de México: Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP.

Astorga, P., A. Berges y V. Fitzgerald. 2005. The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, LVIII(4): 765–796.

Auguste, B., P. Kihn y M. Miller. 2010. *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching*. (Informe.) McKinsey.

Ávalos, B. 2004. La formación docente inicial en Chile. (Informe.) Santiago de Chile: Digital Observatory for Higher Education in Latin American and the Caribbean, Unesco.

——. 2014. La formación inicial docente en Chile: tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios pedagógicos*, 40 (Especial 1): 11–28. Disponible en https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000200002.

Ayala, M. C. y F. Sánchez. 2017. Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño académico: Evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en http://2017.economicsofeducation.com/user/pdfsesiones/159.pdf?PHPSESSID=so7ujho24h9n1v4iv2pn31fvo2.

Backoff, E. y G. Guevera. 2015. La Reforma Educativa y la evaluación docente: retos para su implementación. *Nexos* (blog), 17 de junio de 2015. Disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=25277.

Bacolod, M. P. 2007. Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality, *Review of Economics and Statistics* 89(4): 737–51.

Balcázar, C. F. y H. Ñopo. 2015. Broken Gears: The Value Added of Higher Education on Teachers' Academic Achievement. Documento de trabajo de investigación de políticas 7168. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

Ballou, D. y M. Podgursky. 2002. Returns to Seniority among Public School Teachers. *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 892. Disponible en https://doi.org/10.2307/3069620.

Banco Mundial. 2001. Teachers Development and Incentives : A Strategic Framework. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15463.

Barber, M. y M. Mourshed. 2007. *How the world's best-performing school systems come out on top*. (Informe.) McKinsey.

Barrera, I. y R. Myers. 2011. Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate. Documento Núm. 59, PREAL.

Barreto, E. 2015. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. *Revista Brasileira de Educação*, 20(62): 679–701.

Barro, R. y J-W. Lee. 2013. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010. *Journal of Development Economics*, 104, pp. 184–198.

Barroso, C. y G. Mello. 1975. O acesso da mulher ao ensino superior brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 15, pp. 47–77.

Bastian, K. C. 2013. Do Teachers' Non-Cognitive Skills and Traits Predict Effectiveness and Evaluation Ratings? (Tesis de doctorado.) Chapel Hill, NC: University of North Carolina.

Bau, N. y J. Das. 2017. The Misallocation of Pay and Productivity in the Public Sector: Evidence from the Labor Market for Teachers. Documento de trabajo de investigación de políticas 8050. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://doi.org/10.1596/1813-9450-8050.

Behrman, J. R., M. M. Tincani, P. E. Todd y K. I. Wolpin. 2016. Teacher Quality in Public and Private Schools under a Voucher System: The Case of Chile. *Journal of Labor Economics* 34 (2): 319–62. Disponible en https://doi.org/10.1086/683642.

Bellei, C. y J. Valenzuela. 2010. ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? En: S. Martinic y G. Elacqua, *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, pp. 257–83. Santiago de Chile: Unesco y Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCP). Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190544S.pdf.

Bernasconi, A. y F. Rojas. 2004. *Informe Sobre La Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Bertoni, E., G. Elacqua, A. Jaimovich, J. Rodríguez y H. Santos. 2018. Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Peru: Implications for equity. Documento mimeografiado.

Betts, J. R., A. C. Zau y L. A. Rice. 2003. Determinants of Student Achievement: New Evidence from San Diego. San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. PISA América Latina y el Caribe: ¿Cuánto mejoró la región?" Folleto realizado por M. Bos, A. Elías, E. Vegas y P. Zoido. Washington, D.C.: BID.

Bietenbeck, J., M. Piopiunik y S. Wiederhold. De próxima publicación. Africa's skill tragedy: Does teachers' lack of knowledge lead to low student performance? *Journal of Human Resources* (en prensa).

Blackmore, J., D. Bateman, J. Loughlin, J. O'Mara y G. Aranda. 2011. Research into the Connection between Built Learning Spaces and Student Outcomes. Monografía Núm. 22. Melbourne: Department of Education and Early Childhood Development, State of Victoria. Disponible en http://dro.deakin.edu.au/view/DU:30036968.

Bohrnstedt, G. W. y B. M. Stecher. 2002. *What We Have Learned about Class Size Reduction in California*. Sacramento, CA: California Deparment of Education.

Bold, T., M. Kimenyi, G. Mwabu, A. Ng'ang'a y J. Sandefur. 2013. Scaling Up What Works: Experimental Evidence on External Validity in Kenyan Education. Documento de trabajo 321. Washington, D.C.: Center for Global Development (CDG). Disponible en http://www.ssrn.com/abstract=2241240.

Bonilla, L. 2011. Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. *Coyuntura Económica,* 41(1): 66–103.

Bosch, C. 2012 Las mujeres en el mundo del trabajo, ciudad de Córdoba, 1904–1919. *Prohistoria*, 17(XV): 51–76.

Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff. 2005. Improving Science Achievement: The Role of Teacher Workforce Policies. Standford, CA: Center for Education Policy Analysis (CEPA), Standford University.

———. 2013. Analyzing the Determinants of the Matching of Public School Teachers to Jobs: Disentangling the Preferences of Teachers and Employers. *Journal of Labor Economics*, 31 (1): 83–117.

Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff. 2008. Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement. Documento de trabajo NBER 14022. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w14022.

———. 2009. Teacher Preparation and Student Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 31 (4): 416–40. Disponible en https://doi.org/10.3102/0162373709353129.

Bravo, D., D. Falck, R. González, J. Manzi, y C. Peirano. 2008. La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile. Santiago de Chile: Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Brea, J. 2003. Population Dynamics in Latin America. *Population Bulletin,* 58(1): 1–36.

Brito, A. y C. Vivallos. 2011. Inserción laboral y educación profesional de mujeres en Concepción-Chile (1895-1940), *UNIVERSUM*, 1(26): 39–57.

Britton, J. y C. Propper. 2016. Teacher Pay and School Productivity: Exploiting Wage Regulation. *Journal of Public Economics*, 133: 75–89. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.004.

Bruns, B. y J. Luque. 2015. *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488.

Bruns, B. y B. Schneider. 2016. Managing the Politics of Quality Reforms in Education: Policy Lessons from Global Experience. Informe de antecedentes para el reporte The Learning Generation: Investing in education for a changing world. The Education Comission. Disponible en http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2017/01/Managing-the-Politics-of-Quality-Reforms.pdf.

Brutti, Z. y F. Sánchez. 2017. Does Better Teacher Selection Lead to Better Students? Evidence from a Large Scale Reform in Colombia,

2017–11. Documentos del CEDE. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

Buddin, R. y G. Zamarro. 2009. Teacher qualifications and student achievement in urban elementary schools. *Journal of Urban Economics*, 66 (2): 103–15.

Bulmer-Thomas, V. 2014. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. 2017. *Aprender Mejor: Políticas Públicas para el Desarrollo de Habilidades.* Washington D.C.: BID.

Cabezas, V., J. Cuesta y F. Gallego. 2011. Effects of Short-Term Tutoring on Cognitive and Non-Cognitive Skills: Evidence from a Randomized Evaluation in Chile. Santiago de Chile: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL).

Cámpoli, O. 2004. La Formación Docente en la República Argentina. Buenos Aires: IELSALC–Unesco.

Cardoso, F. y E. Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica.* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Carrera, J. 1990. Situación del docente: un balance socioeconómico. En: Alban (ed.), *La agonía de la educación media*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.

Case, A., y A. Deaton. 1999. School Inputs and Educational Outcomes in South Africa. *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (3): 1047–84. Disponible en https://doi.org/10.1162/003355399556124.

Calvacanti, S. y G. Elacqua. 2018. Eficiencia e equidade na alocacao dos recursos educacionais de Pernambuco. Documento mimeografiado.

Censo Nacional a Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica Públicos. 2015. Disponible en http://sistemas13.minedu.gob.pe/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp.

Cetina, O. 2016. Algunas políticas de formación docente en Yucatán, durante el plan de 11 años. (Tesis de maestría en Educación.) Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional.

Cevallos, P., y D. Bramwell. 2015. Ecuador, 2007–2014: Attempting a radical educational transformation. En: S. Schwartzman, *Education in South America*, pp. 329-61. Bloomsbury Academic.

Chambers-Ju, C., y L. Finger. 2016. Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage. En: T. Moe y S. Wiborg (ed.), *The Comparative*

Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems around the World, pp. 215–238. Cambridge: Cambridge University Press.

Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, y F. Halsey Rogers. 2006. Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1): 91–116. Disponible en https://doi.org/10.1257/089533006776526058.

Chetty, R., J. Friedman, y J. Rockoff. 2014a. Measuring the impacts of teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9): 2593–2632.

———. 2014b. Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9): 2633–2679.

Chevalier, A., P. Dolton y S. McIntosh. 2007. Recruiting and Retaining Teachers in the UK: An Analysis of Graduate Occupation Choice from the 1960s to the 1990s. *Economica* 74 (293): 69–96.

Chingos, M. M. y P. E. Peterson. 2011. It's Easier to Pick a Good Teacher than to Train One: Familiar and New Results on the Correlates of Teacher Effectiveness. *Economics of Education Review* 30 (3): 449–65. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.12.010.

Chingos, M. M. y M. R. West. 2011. Do More Effective Teachers Earn More Outside the Classroom? *Education Finance and Policy*, 7 (1): 8–43. Disponible en https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00052.

Chioda, L. 2016. *Work and Family: Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance*. Serie Latin American Development Forum. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Chudgar, A., y T. Luschei. 2013. Final Report: Study of Teachers for Children Marginalized by Social Origin, Economic Status, or Location. Nueva York: Unesco.

———. 2015. Evolution of policies on teacher deployment to disadvantaged areas. Documento de apoyo encargado para el EFA Global Monitoring Report 2015, *Education for All 2000–2015: achievements and challenges*. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232401E.pdf.

Chuquilin, J. 2011. La educación secundaria en Perú y sus profesores: cambios y continuidades. *Revista Educación*, 35(2): 1–39.

Claro, F., M. Bennett, R. D. Paredes, y T. Wilson. 2013. Incentivos para estudiar pedagogía: El caso de la Beca Vocación de Profesor. *Estudios Públicos*, 131: 37-59. Disponible en https://www.cepchile.

cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100405/rev131_FClaro-RParedes-MBennett-TWilson.pdf.

Cleveland, B. 2009. Engaging spaces: An investigation into middle school educational opportunities provided by innovative built environments. A new approach to understanding the relationship between learning and space. *International Journal of Learning*, 16 (5): 385–97.

Clotfelter, C., H. Ladd, y J. Vigdor. 2006. Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness. *Journal of Human Resources*, 41(4), 778–820.

_____. 2007. Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects. *Economics of Education Review*, 26 (6): 673–82. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2007.10.002.

_____. 2010. Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *The Journal of Human Resources*, 45 (3): 655–81.

Colegio de Profesores de Chile. 2015. Carta a la Presidenta Bachelet sobre el proyecto de ley que crea la nueva Carrera Profesional Docente. Santiago de Chile: Colegio de Profesores de Chile.

Contreras, C. 2014. Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX. En: C. Contreras y P. Oliart, *Modernidad y Educación en el Perú*. Lima: Ministerio de Cultura.

Contreras, D., O. Larragaña, L. Flores, F. Lobato y V. Macías. 2005. Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento. En: S. Cueto, *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, pp. 61–110. Santiago de Chile: PREAL.

Contreras, D. y T. Rau. 2012. Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-Up Intervention in Chile. *Economic Development and Cultural Change*, 61 (1): 219–46.

Corcoran, S., W. Evans y R. Schwab. Changing Labor Market Opportunities for Women and the Quality of Teachers, 1957–2000. *American Economic Review,* 94(2): 230-235.

Cruz-Aguayo, Y., P. Ibarrarán y N. Schady. 2017. Do tests applied to teachers predict their effectiveness? *Economics Letters*, 159: 108–111.

Cuenca, R. 2015. Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244074s.pdf.

——— . 2017. Moving toward Professional Development: The Teacher Reform in Peru (2012-2016). Documento de Trabajo 235. Serie Educación 15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cuenca, R. y L. Stojnic. 2008. *La cuestión docente: Perú, carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional en el Perú*. Colección Libros FLAPE 27. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).

Cuenca, R. y J. Vargas. 2018. Perú: El estado de políticas públicas docentes. Informe de seguimiento PREAL. Diálogo Interamericano.

Cumsille, B. y A. Fiszbein. 2015. Construyendo políticas docentes efectivas: pautas para la acción. Documento de antecedentes. *El Diálogo*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano. Disponible en http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/10/EDU-Cumsille-Fiszbein-Spanish-v31.pdf.

CVR (Comisión de la Verdad y Reconciliación). 2003. Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: CVR.

Darling-Hammond, L. 2006. *Powerful Teacher Education: Lessons from Exemplary Programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

———. 2010. *The Flat World and Education: How America's Commitment to Equity Will Determine Our Future*. Nueva York, NY: Teacher's College Press.

Darling-Hammond, L. y R. Rothman (eds.). 2011. *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*. Washington, D.C.: Alliance for Excellent Education, y Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.

De Ree, J. K. Muralidharan, M. Pradhan y H. Rogers. De próxima publicación. Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia. *The Quarterly Journal of Economics*, qjx040-qjx040. Disponible en https://doi.org/10.1093/qje/qjx040.

Defensoría del Pueblo. 2016. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas. Informe 174. Serie Informes Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, Gobierno del Perú. Disponible en http://www.defensoria.gob.pe/blog/informe-educacion-intercultural-bilingue-hacia-el-2021/.

Demartini, Z. y F. Antunes. 1993. Magistério primário: profissão feminina, carreira masculina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 86, pp. 5–14.

Díaz, J. J. 2008. Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En: Benavides, M. (ed.). *Análisis de programas, procesos*

y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate. Lima: GRADE.

Díaz, H. y J. Saavedra. 2000. La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño. Documento de trabajo 32. Lima: GRADE.

Díaz, H. 2015. Formación docente en el Perú: Realidades y tendencias. Lima: Fundación Santillana.

Díaz, P. 2011. Historia de las escuelas normales en el Perú y las políticas educativas. (Tesis de maestría en Educación.) Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Diker, G. y F. Terigi. 1997*. La formación de maestros y profesores: Hoja de ruta.* Buenos Aires: Editorial Paidós.

Dobbie, W. 2011. Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teach For America: Semantic Scholar. Cambridge, MA : Harvard University. http://blogs.edweek.org/edweek/teacherbeat/teachercharacteristicsjuly2011.pdf.

Docente Más. 2018. Portafolio. Docente Más. Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente. 2018. Disponible en http://www.docentemas.cl/.

Domínguez, M., M. Bacospé, L. Meckes y E. San Martín. 2012. ¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación? *Estudios Públicos*, 128: 59.

Donaire, R. 2009. Sobre la proletarización de los trabajadores intelectuales: un ejercicio comparativo a partir del caso de los docentes en Argentina. En: J. Neffa, E. De la Garza y L. Muñiz (comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales.* Vol. II. Buenos Aires: CLASO.

Duarte, J. 2001. Política y educación: tentaciones particularistas en la educación latinoamericana. En: S. Martinic y M. Pardo, *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, 286. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL). http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/06/MARTINIC-y-PARDO-Econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-las-reformas-educativas-en-AmLat.pdf.

——— . 2003. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Duflo, E., P. Dupas y M. Kremer. 2015. School Governance, Teacher Incentives, and Pupil–teacher Ratios: Experimental Evidence from

Kenyan Primary Schools. *Journal of Public Economics*, 123 (marzo): 92–110. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.008.

Egaña, M. L., C. Salinas e I. Núñez. 2000. Feminización y primera profesionalización del trabajo docente en las escuelas primarias, 1860–1930. *Pensamiento Educativo*, 26(99): 91–127.

Eisenberg, N. 2008. The performance of teachers in Chilean public elementary schools: exploring its relationship with teacher backgrounds and student achievement, and its distribution across schools and municipalities. (Tesis de doctorado.) Los Ángeles, CA: Universidad de California.

El Comercio. 2016. La UNAE creció en un año y pasó de 19 a 726 estudiantes, 17 de junio. Disponible en http://www.elcomercio.com/actualidad/unae-ecuador-educacion-universidad-profesores.html.

El Universo. 2017. Ya no hay puntaje mínimo para postular a carreras universitarias, 7 de septiembre. Disponible en https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/09/nota/6270028/ya-no-hay-puntaje-minimo-postular-carreras.

Elacqua, G., C. Figueroa, M. Martínez y H. Santos. 2014. Los efectos de las presiones de *accountability* en la movilidad de los docentes en escuelas de bajo desempeño. Proyecto FONIDE F811312. Santiago de Chile. Disponible en https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/F811394-Informe-Final-Elacqua-UDP.pdf.

Elige Educar. 2016. Análisis matriculados y seleccionados en Programas de Educación 2016. Elige Educar. Santiago de Chile. Disponible en http://www.eligeeducar.cl/wp-content/uploads/2016/09/analisisseleccion_2016.pdf.

Estrada, R. 2015. Rules Rather than Discretion : Teacher Hiring and Rent Extraction. Documento de trabajo. Florencia: Max Weber Programme, European University Institute. Disponible en http://cadmus.eui.eu//handle/1814/36535.

Eyzaguirre, N. 2015. Reforma Educacional. Proyecto de ley de Política Nacional Docente. (Presentación.) Santiago de Chile: Mineduc. Disponible en http://www.cide.cl/documentos/presentaciones_agenda_educacion/Agenda_abril_2015_Carrera_docente_Jaime_Veas.pdf.

Fabara, E. 2013. Estado del arte de la formación docente en el Ecuador. Cuadernos del Contrato Social por la Educación 8. Quito: Contrato Social por la Educación en el Ecuador. Disponible en http://contratosocialecuador.org/images/publicaciones/cuadermos/8.pdf.

Farkas, S., J. Johnson y T. Foleno. 2000. A Sense of Calling: Who Teaches and Why. A Report from Public Agenda. Nueva York, NY: Public Agenda Foundation. Disponible en https://eric.ed.gov/?id=ED443815.

Ferraz, C. y B. Bruns. 2012. Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://eric.ed.gov/?id=ED530173.

Figlio, D. N. 2002. Can Public Schools Buy Better-Qualified Teachers? *Industrial and Labor Relations Review*, 55 (4): 686. Disponible en https://doi.org/10.2307/3270629.

Fischman, G. 2007a. Persistence and ruptures: the feminization of teaching and teacher education in Argentina. *Gender and Education,* 19 (3): 353–368.

——. 2007b. Entre segundas madres y trabajadoras "ajustadas": cambios, ambivalencias y yuxtaposiciones en las representaciones sociales acerca de las maestras en la Argentina. *Revista Cadernos de Educação da FaE/UFPEL,* 28 (2): 41–84.

Ganimian, A. J., A. Ho y M. Alfonso. 2015. The Predictive Validity of Information from Clinical Practice Lessons: Experimental Evidence From Argentina. (Tesis de doctorado,) Cambridge, MA: Harvard School of Education, Harvard University.

Garavito, C. y M. Carrillo. 2004. Feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978-2003. Informe para IELSAC-Unesco.

García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez y J. Saavedra. 2014. Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. Bogotá: Fundación Compartir. Disponible en http://www.fundacioncompartir.org/pdf/Traslaexcelenciadocente18.02.2014.pdf.

——. 2017. La Profesión Docente en Colombia: Normatividad, Formación, Selección y Evaluación. Documento mimeografiado.

Gatti, B., M. André, N. Gimenes y L. Ferragut. 2014. Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

Gatti, B. y E. Barreto. 2009. *Professores do Brasil: Impasses e Desafios*. Brasília: Unesco.

Gatti, B., Elba Barretto y M. André. 2011. Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. Brasilia: Unesco.

Gil, E. 1970. *La mujer en el mundo del trabajo*. Buenos Aires: Libera.

Glazerman, S. y J. Max. 2011. Do Low Income Students Have Equal Access to the Highest Performing Teachers. NCEE Evaluation Brief. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.

Glazerman, S., E. Isenberg, S. Dolfin, M. Bleeker, A. Johnson, M. Grider y M. Jacobus. 2010. Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Final Results from a Randomized Controlled Study. NCEE 2010-4027. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.

Glazerman, S., A. Protik, B. Teh, J. Bruch y J. Max. 2013. Transfer Incentives for High-Performing Teachers: Final Results from a Multisite Randomized Experiment. NCEE 2014–4003. Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.

Glewwe, P., E. A. Hanushek, S. D. Humpage y R. Ravina. 2013. School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010. En: P. Glewwe (ed.), *Education Policy in Developing Countries*, pp. 13–64. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Goetschel, A. M. 2007. *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas: Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO.

Goldhaber, D. 2007. Everyone's Doing It, But What Does Teacher Testing Tell Us about Teacher Effectiveness? *Journal of Human Resources*, XLII (4): 765–94. Disponible en https://doi.org/10.3368/jhr.XLII.4.765.

Goldhaber, D., T. Gratz y R. Theobald. 2017. What's in a teacher test? Assessing the relationship between teacher licensure test scores and student STEM achievement and course-taking. *Economics of Education Review*, 61 (C): 112–29.

Goldhaber, Dan, Betheny Gross, y Daniel Player. 2011. «Teacher Career Paths, Teacher Quality, and Persistence in the Classroom: Are Public Schools Keeping Their Best?» *Journal of Policy Analysis and Management* 30 (1): 57–87. https://doi.org/10.1002/pam.20549.

Goldhaber, D., C. Grout y N. Huntington-Klein. 2017. Screen Twice, Cut Once: Assessing the Predictive Validity of Applicant Selection Tools. *Education Finance and Policy*, 12 (2): 197–223. Disponible en https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00200.

Goldhaber, D. y M. Hansen. 2010. Using Performance on the Job to Inform Teacher Tenure Decisions. *American Economic Review*, 100 (2): 250-55. Disponible en https://doi.org/10.1257/aer.100.2.250.

Goldhaber, D., S. Liddle y R. Theobald. 2013. The gateway to the profession: Assessing teacher preparation programs based on student achievement. *Economics of Education Review*, 34 (junio): 29–44. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.01.011.

Goldin, C. 2006. The Quiet Revolution that Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review,* 96(2): 1–21.

González, R. M. 2009. De cómo y por qué las maestras llegaron a ser mayoría en las escuelas primarias de México, Distrito Federal. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(42): 747–785.

Gordon R., T. J. Kane y D. O. Staiger. 2006. Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job. *The Hamilton Project*, white paper 2006–01, Washington, D.C.

Goodwin, A. 2012. Quality teachers, Singapore style. En: L. Darling-Hammond y A. Lieberman, *Teacher education around the world*, pp. 22–43. Nueva York: Taylor & Francis.

Gordon, N. y E. Vegas. 2005. Educational Finance Equalization, Spending, Teacher Quality, and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF. En: E. Vegas, *Incentives to Improve Teaching : Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7265.

Granda, M. L. 2013. Relación entre "Resultados de aprendizaje" y "Entorno de aprendizaje" en el modelo de evaluación de las universidades "E". En: *«Suspendida por falta de calidad»: El cierre de catorce universidades en Ecuador*, pp. 77–97. Quito, Ecuador: Consejo de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Disponible en http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf.

Guedes, M. 2008. A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a idéia da universidade como espaço masculino. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 15(supl.): 117–132.

Guin, K. 2004. Chronic Teacher Turnover in Urban Elementary Schools. *Education Policy Analysis Archives* 12 (0): 42. Disponible en https://doi.org/10.14507/epaa.v12n42.2004.

Gvirtz, S. y J. Beech. 2008. *Going to school in Latin America*. Westport, CT: Greenwood Press.

Hanushek E. A. 1971. Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation using Micro Data. *American Economic Review*, 61(2): 280–88.

_____. 1986. The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, 24 (3): 1141–77.

_____. 2011. The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30: 466-479.

Hanushek, E. A., J. F. Kain, D. M. O'Brien y Steven G. Rivkin. 2005. The Market for Teacher Quality. Documento de trabajo NBER 11154. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w11154.

Hanushek, E. A., M. Piopiunik y S. Wiederhold. 2017. The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance. NBER Working Paper 20727. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Hanushek, E. A. y S. G. Rivkin. 2006. Teacher quality. En: E. A. Hanushek y F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, pp. 1051-78. Ámsterdam: North Holland.

_____. 2010. Constrained Job Matching: Does Teacher Job Search Harm Disadvantaged Urban Schools? Documento de trabajo NBER 15816. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w15816.

_____. 2012. The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics,* 4: 131–157.

Harris, D. N. y T. R. Sass. 2011. Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 798-812.

Helg, A. 1987. *La educación en Colombia, 1918–1957: una historia social, económica y política*. Bogotá: CEREC.

Hendricks, M. D. 2015. Towards an Optimal Teacher Salary Schedule: Designing Base Salary to Attract and Retain Effective Teachers. *Economics of Education Review* 47 (agosto): 143–67. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.05.008.

Henry, G. T., K. C. Bastian y A. A. Smith. 2012. Scholarships to Recruit the "Best and Brightest" Into Teaching: Who Is Recruited, Where Do They Teach, How Effective Are They, and How Long Do They Stay? *Educational Researcher*, 41 (3): 83–92. Disponible en https://doi.org/10.3102/0013189X12437202.

Hill, C. J., H. S. Bloom, A. R. Black y M. W. Lipsey. 2008. Empirical Benchmarks for Interpreting Effect Sizes in Research. *Child Development Perspectives,* 2(3): 172–177.

Hinze-Pifer, R., y C. Méndez. 2016. Can Pay Draw Teachers to Hard-to-Staff Schools? Evidence from Chile. Documento presentado en la Conferencia LACEA LAMES 2017.

Hoxby, C. y A. Leigh. 2004. Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States. *American Economic Review*, 94(2): 236–240.

Ibarra, R. 2013. El aula multigrado: esfuerzos y desafíos en los procesos de enseñanza en la escuela primaria bilingüe "Narciso Mendoza" de Santa Rosa, Tamazulápam Mixe. (Tesis de maestría.) Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.

ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación). 2016. Informe Nacional 2016. Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF). Bogotá: ICFES.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). 2014. Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior. México: INEE.

_____. 2015a. Los docentes en México. Informe 2015. Ciudad de México: INEE. Disponible en http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf.

_____. 2015b. Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Ciudad de México: INEE.

_____. 2016. La educación obligatoria en México. Informe 2016. Ciudad de México: INEE.

_____. 2017. La educación obligatoria en México. Informe 2017. Ciudad de México: INEE.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 1992. Perú: Series estadísticas, 1970–91. Lima: INEI.

_____. 2013. Compendio estadístico del Perú 2013. Lima: INEI.

Ineval (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2016. Preguntas frecuentes: ser maestro. Ciudad de México: Ineval.

Ingvarson, L., A. Elliott, E. Kleinhenz y P. McKenzie. 2006. Teacher Education Accreditation: A Review of National and International Trends and Practices. Camberwell: Australian Council for Educational Research (ACER). Disponible en https://research.acer.edu.au/teacher_education/1/.

Isenberg, E., J. Max, P. Gleason, L. Potamites, R. Santillano, H. Hock y M. Hansen. 2013. Access to Effective Teaching for Disadvantaged

Students. Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education.

Jackson, C. K. 2013. Non-Cognitive Ability, Test Scores, and Teacher Quality: Evidence from 9th Grade Teachers in North Carolina. NBER Working Paper 18624. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Jacob, B., J. E. Rockoff, E. S. Taylor, B. Lindy y R. Rosen. 2016. Teacher Applicant Hiring and Teacher Performance: Evidence from DC Public Schools. Documento de trabajo NBER 22054. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w22054.

Jaramillo, M. 2013. Apego al terruño: la geografía espacial de los mercados laborales de docentes. Documento de investigación 68. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Disponible en http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt68.pdf.

Jepsen, C. 2005. Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teacher Surveys. *Journal of Urban Economics*, 57 (2): 302–19.

Jepsen, C. y S. Rivkin. 2009. Class Size Reduction and Student Achievement: The Potential Tradeoff between Teacher Quality and Class Size. *Journal of Human Resources*, 44 (1): 223–50. Disponible en https://doi.org/10.3368/jhr.44.1.223.

Jiménez, N. 2006 La reforma de la educación básica durante el sexenio salinista. (El caso de los libros de texto gratuitos de historia.) (Tesina.) Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional.

Jones, M. D. 2015. How Do Teachers Respond to Tenure? *IZA Journal of Labor Economics* 4: 1–19. Disponible en https://doi.org/10.1186/s40172-015-0024-6.

Junapla (Junta Nacional de Planificación). 1979. Desarrollo y educación en el Ecuador. Quito: Junapla.

Kane T. J., D. F. McCaffrey, T. Miller y D. O. Staiger. 2013. Have We Identified Effective Teachers? Validating Measures of Effective Teaching Using Random Assignment. Seattle, WA: Bill & Melinda Gates Foundation.

Kane T. J., J. E. Rockoff y D. O. Staiger. 2008. What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. *Economics of Education Review,* 27(6): 615–631.

Kane T. J. y D. O. Staiger. 2005. Using Imperfect Information to Identify Effective Teachers. (Borrador preliminar.) Disponible en

https://www.dartmouth.edu/~dstaiger/Papers/2005/Kane%20Staiger%20teacher%20quality%204%2028%2005.pdf.

———. 2008. Estimating Teacher Impacts on Student Achievement: An Experimental Evaluation. NBER Working Paper 14607. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

———. 2012. Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains. MET Project Research Paper. Seattle, WA: Bill & Melinda Gates Foundation.

Kane, T. J., E. Taylor, J. Tyler y A. Wooten. 2011. Identifying Effective Classroom Practices Using Student Achievement Data. *The Journal of Human Resources*, 46 (3): 587–613.

Kelly, S. y L. Northrop. 2015. Early Career Outcomes for the "Best and the Brightest": Selectivity, Satisfaction, and Attrition in the Beginning Teacher Longitudinal Survey. *American Educational Research Journal*, 52 (4): 624–56. Disponible en https://doi.org/10.3102/0002831215587352.

Kirby, S. N., M. Berends y S. Naftel. 1999. Supply and Demand of Minority Teachers in Texas: Problems and Prospects. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21 (1): 47–66. Disponible en https://doi.org/10.3102/01623737021001047.

Koedel, C., E. Parsons, M. Podgursky y M. Ehlert. 2015. Teacher Preparation Programs and Teacher Quality: Are There Real Differences Across Programs? *Education Finance and Policy*, 10 (4): 508–34. Disponible en https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00172.

Kraft, M. A., D. Blazar, y D. Hogan. De próxima publicación. The Effect of Teacher Coaching on Instruction and Achievement: A Meta-Analysis of the Causal Evidence. *Review of Educational Research*.

La Tercera. 2015. Tras 57 días de movilización el Colegio de Profesores decide terminar paro, 27 de julio. Disponible en http://www2.latercera.com/noticia/tras-57-dias-de-movilizacion-el-colegio-de-profesores-decide-terminar-paro/.

Lazear, E. P. 2003. Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, 10: 179–214.

Leigh, A. 2012. Teacher Pay and Teacher Aptitude. *Economics of Education Review*, 31 (3): 41–53. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2012.02.001.

Lewin, K. M. 2000. Mapping Science Education Policy in Developing Countries. Secondary Education Series, Human Development

Network. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://web.worldbank.org/archive/website00243B/WEB/PDF/MAPPING.PDF.

Liang, X., H. Kidwai y M. Zhang. 2016. How Shanghai Does It : Insights and Lessons from the Highest-Ranking Education System in the World. Directions in Development. Human Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Lobato, M. 2013. Women workers in South America (nineteenth-twentieth centuries). Versión en inglés del original «Ouvrières en Amérique du Sud (XIXe-XXe siècle)», 38, pp. 209–218.

Lorenzo, C. 1969. *Situación del personal docente en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria/Unesco.

Louzano, P. y G. Moriconi. 2014. Visión de la Docencia y Características de los Sistemas de Formación Docente. En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Disponible en http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/critical_issues_for_formulating_new_teacher_policies_in_lati/.

Lucio, R. y M. Serrano. 1992. *La educación superior: tendencias y políticas estatales*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Luna, M. 2014. Las políticas educativas en el Ecuador, 1950–2010: las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad. (Tesis de doctorado.) España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Educación, Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada. Disponible en http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=tesisuned:Educacion-Mluna.

Lupion, P. et al. 2010. Educación Superior a Distancia en Brasil. En: P. Lupion y C. Rama (coord.), *La Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe: Realidades y Tendencias*, pp. 17–24. Ciudad de México: Editora Unisul.

Luschei, T. F., A. Chudgar y W. Joshua Rew. 2013. Exploring Differences in the Distribution of Teacher Qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, 115 (5).

Manzi, J., R. González y Y. Sun (eds.). 2011. *La Evaluación Docente en Chile*. Santiago de Chile: MIDE UC, Centro de Medición. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en http://www.mideuc.cl/libroed/pdf/La_Evaluacion_Docente_en_Chile.pdf.

Marotta, L. 2017. The influence of school-related factors on educational outcomes in Brazil. (Tesis de doctorado.) Standford, CA: Stanford University.

Mauro, A., L. Godoy y X. Díaz. 2009. "Trabajo y empleo femenino en Chile 1880–2000. Su aporte al desarrollo del país desde la economía doméstica, el trabajo voluntario y el trabajo remunerado". Informe final del Proyecto Fondecyt Regular 10 60057.McEwan, P. J. y L. Santibáñez. 2005. Teacher and Principal Incentives in Mexico. En: E. Vegas, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, pp. 42 y ss. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7265.

Mcgregor, J. 2003. Making Spaces: teacher workplace topologies. *Pedagogy, Culture & Society*, 11 (3): 353–77. Disponible en https://doi.org/10.1080/14681360300200179.

McLauchlan de Arregui, P., B. Hunt y H. Díaz. 1996. Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú. Lima: GRADE. Documento mimeografiado.

Meckes, L. 2014. Estándares y Formación Docente Inicial. En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Disponible en http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/critical_issues_for_formulating_new_teacher_policies_in_lati/.

Meckes, L. y M. Bacospé. 2010. Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados: características de origen y destino laboral de los egresados de Pedagogía Básica. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.

Meller, P. 2010. "Perspectiva histórica de la discriminación femenina a nivel profesional". En: P. Meller (ed.), *Carreras universitarias: rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Mello, L. de y M. Hoppe. 2005. Education Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF. Documento de trabajo 424. París: OCDE. Disponible en https://doi.org/10.1787/556807485718.

Menezes-Filho, N. y E. Pazello. 2007. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26 (6): 660–72.

Metzler, J. y L. Woessmann. 2012. The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher

Within-Student Variation. *Journal of Development Economics*, 99 (2): 486–496.

Mexicanos Primero. 2016. Recomendaciones sobre formación inicial y continua de los maestros en México. Ciudad de México: Mexicanos Primero. Disponible en http://www.mexicanosprimero.org/images/prof/prof-comp.pdf.

Milanowski, A. 2004. The Relationship between Teacher Performance Evaluation Scores and Student Achievement: Evidence from Cincinnati. *Peabody Journal of Education*, 79(4): 33–53.

Minedu (Ministerio de Educación del Perú). 2004. Cifras de la Educación 1998-2003. Lima: Unidad de Estadística Educativa, Minedu.

_____. 2016a. Nuevos docentes nombrados son capacitados por Minedu para garantizar calidad educativa. Lima: Minedu. Disponible en http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=37606.

_____. 2016b. El impulso de una carrera: política de revalorización docente en el Perú. Lima: Minedu. Disponible en http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5456.

Mineduc (Ministerio de Educación de Chile). 2013. Evaluación Inicia: Presentación de Resultados 2012. (22 de agosto.) Santiago de Chile: Mineduc. Disponible en http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Presentaci%C3%B3n-Resultados-INICIA-2014.pdf.

_____. 2015. Resultados Evaluación Inicia 2014. (19 de noviembre.) Santiago de Chile: Mineduc. Disponible en http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Presentaci%C3%B3n-Resultados-INICIA-2014.pdf.

_____. 2017. Beneficios estudiantiles: Memoria Financiamiento Estudiantil 2016. Santiago de Chile: Mineduc. Disponible en http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/sites/default/files/-_memoria_beneficios_estudiantiles_2016_-_cap_3.pdf.

Ministerio de Educación de Colombia. 2017. Mil "pilos" podrán formarse para ser futuros docentes. Bogotá: Ministerio de Educación de Colombia. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-360898.html.

Ministerio de Educación del Ecuador. 2014. Rendición de cuentas 2014. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador.

_____. 2015. Estadística Educativa: Reporte de Indicadores. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador. Disponible en https://

educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/PUB_EstadisticaEducativaVol1_mar2015.pdf.

Miwa, C. 2007. Universalization of Basic Education in Chile and the Voucher System. En: A. Yonemura (ed.), *Universalization of Primary Education in the Historical and Developmental Perspective*. Tokio: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (JETRO).

Mizala, A. y H. Ñopo. 2016. Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997–2007. *International Journal of Educational Development*, 47(C): 20–32.

Mizala, A. y B. Schneider. 2018. Promoting Quality Education in Chile: The Politics of Reforming Teacher Careers. Documento mimeografiado.

Monsalve, M. 1998. I y el Silencio Comenzó a Reinar. Documento para la Historia de la Instrucción Primaria 1840–1920. Santiago de Chile: DIBAM.

Montoya, S. 2013. Las Escuelas Normales Superiores y la feminización de la docencia en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología,* 36(1): 179–198.

Muga, A. 2016. Ley 20.903 que crea el sistema profesional docente y modifica otras normas: Desafíos para el aseguramiento de la calidad en las pedagogías. Presentación ante la Comisión Nacional de Acreditación, Santiago de Chile, 6 de octubre.

Mulkeen, A., D. Chapman, J. DeJaeghere y E. Leu. 2007. Recruiting, Retaining, and Retraining Secondary School Teachers and Principals in Sub-Saharan Africa. Documento de trabajo 99. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7066-7.

Muñoz, A. 1988. Fuerza de trabajo femenina: evolución y tendencias. *Mundo de mujer: continuidad y cambio*. Santiago de Chile: CEM (Centro de Estudios de la Mujer).

Muralidharan, K. y V. Sundararaman. 2013. Contract Teachers: Experimental Evidence from India. Documento de trabajo NBER 19440. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w19440.

Murnane, R. J. y J. L. Steele. 2007. What Is the Problem? The Challenge of Providing Effective Teachers for All Children. *The Future of Children*, 17 (1): 15-43. Disponible en https://doi.org/10.1353/foc.2007.0010.

Nagler, M., M. Piopiunik y M. West. 2015. Weak Markets, Strong Teachers: Recession at Career Start and Teacher Effectiveness. Documento de trabajo NBER 21393, revisado en 2017. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w21393.

Navarrete-Cazales, Z. 2015. Formación de profesores en las Escuelas Normales de México. Siglo XX. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 17(25): 17–34.

NCEE (National Center on Education and the Economy). 2016. Country Brief Singapore: A teaching model for the 21st century. Empowered Educators. Washington, D.C.: NCEE. Disponible en http://ncee.org/wp-content/uploads/2017/02/SingaporeCountryBrief.pdf.

____ . 2018. Top Performing Countries. Center on International Education Benchmarking. Disponible en http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/.

Núñez, I. 1990. Reformas educacionales e identidad de los docentes en Chile, 1960-1973. Serie Histórica Núm. 3. Santiago: PIIE.

____ . 2002. La formación de docentes. Notas históricas. En: B. Ávalos, *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago de Chile: Mineduc.

____ . 2007. "La profesión docente en Chile: Saberes e Identidades en su Historia". *Revista Pensamiento Educativo, Vol. 41, No. 2,* pp. 149–164.

Obrero, C. y M. Lombardi. 2016. Teacher Performance Pay and Student Learning: Evidence from a Nationwide Program in Peru. Disponible en https://lacer.lacea.org/bitstream/handle/123456789/64632/lacea2017_teacher_performance_pay.pdf?sequence=1.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2004. Atraer, Formar y Retener Profesorado de Calidad. Reporte Sobre La Situación de México. París: OCDE.

____ . 2005. Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/education/school/attractingdevelopingandretainingeffectiveteachers-finalreportteachersmatter.htm.

____ . 2010. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/education/school/47101613.pdf.

____ . 2013. Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/site/eduistp13/TS2013%20Background%20Report.pdf.

____ . 2014. Investing in Youth: Brazil. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/publications/investing-in-youth-brazil-9789264208988-en.htm.

Ochoa, H. 1977. La Mujer en el Sistema Educativo. En: M. León de Leal (ed.), *La Mujer y el Desarrollo en Colombia*. Bogotá: ACEP.

OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) y MEC/INEP (Ministério da Educação de Brasil). 2002. Sistema Educativo Nacional de Brasil. Madrid: OEI y MEC/INEP. Disponible en http://www.oei.es/historico/quipu/brasil/#sis.

OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. 1994. Sistema Educativo Nacional del Ecuador. Madrid: OEI y Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador.

Ome, A. 2012. The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia. Informe de Investigación 010260. Bogotá: Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo. Disponible en http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/193/The-Effects-of-Meritocracy-for-Teachers-in-Colombia-Estatuto-Docente-Alejandro-Ome-final-2-2012.pdf?sequence=1.

OREALC-UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2013. Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

———. 2017. La Formación Inicial Docentes en Educación para la Ciudadanía en América Latina. Análisis comparado de seis casos nacionales. Estrategia Regional sobre Docentes. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, OREALC-UNESCO. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Formacion-Inicial-Docente-en-Educacion-para-la-Ciudadani.pdf.

Orellano, V., F. Rocha, E. Mattos y A. C. Zoghbi. 2012. Descentralização Fiscal e Municipalização Do Ensino Fundamental: Impactos Sobre Os Indicadores de Desempenho Educacional. *Economia*, 13 (3a): 529–52.

Ortúzar, S., C. Flores, C. Milesi y C. Cox. 2009. Aspectos de la formación inicial docente y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos. En: *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*, pp. 155–86. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ossenbach, G. 1999. La educación en el Ecuador en el periodo 1944–1983. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1).

Palermo, A. 2006. El acceso de las mujeres a la educación universitaria. *Revista Argentina de Sociología*, 4(7): 11–46.

Pareja, F. 1986. La educación superior en el Ecuador. (Monografía.) Caracas: OREALC-UNESCO.

Pereira, C. V. 2001. O sexo e o gênero da docência. *Cadernos Pagu*. 17/18: 81–103.

Petrei, A., M. Montero y A. Maraviglia. 1989. Estudio comparativo de las remuneraciones en el sector educación. En: A. Petrei (ed.), *Ensayos en economía de la educación*. Buenos Aires: Balado Buschi S.A.

PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación). 1984. *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Santiago de Chile: PIIE.

Podgursky, M., R. Monroe y D. Watson. 2004. The Academic Quality of Public School Teachers: An Analysis of Entry and Exit Behavior. *Economics of Education Review*, 23 (5): 507–18. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.01.005.

Portela de Oliverira, R. y G. Cardoso de Araujo. 2005. Qualidade do ensino: uma nova dimensão de luta pelo direito a educação. *Revista Brasileira de Educação*, 28, pp. 5–23.

Porter, S. S. 2016. Working Women in the Mexican Revolution. Oxford University Press on-line Encyclopedia.

Prebisch, R. 1951. Growth, disequilibrium and disparities: Interpretation of the process of economic development. *Economic Survey of Latin America 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, 3–85.

Pronabec (Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo). 2015. Postulantes rinden examen para acceder a Beca Vocación de Maestro. Lima: Pronabec.

———. 2016. 100 mil becas. Memoria Gráfica del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo 2011–2016. Lima: Pronabec.

———. 2017. Más de 1600 jóvenes rindieron examen único para la Beca Vocación Maestro. Lima: Pronabec. Disponible en http://www.pronabec.gob.pe/noticia/np_14012017-Mas-de-1600-jovenes-rindieron-examen--unico-para-la-Beca-Vocacion-Maestro.html.

Puruncajas, V. 2011. Fractura en la Institucionalidad de la formación docente. La crisis del Manuela Cañizares a la luz de la sociología de la crítica. (Tesis de maestría.) Quito: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales.

Rabelo, A. y A. Martins. 2010. A mulher no magistério brasileiro: um histórico sobre a feminização do Magistério, *VI Congresso Luso Brasileiro de História da Educação*, pp. 6167–76.

Ramírez, R. (ed.). 2013. *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Ramírez, M. T. y J. Téllez. 2006. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En: Robinson, J. y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo.* Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.

Rivas, A. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas.* Buenos Aires: Editorial Granica.

———. 2010. Radiografía de la educación argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble.

——— . 2015. *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en http://www.cippec.org/publicacion/america-latina-despues-de-pisa-lecciones-aprendidas-de-la-educacion-en-siete-paises-2000-2015/.

Rivero, M. del R. 2013. The Chilean Teacher Labor Market. (Tesis de doctorado.) Berkerly: University of California, Berkeley. Disponible en http://digitalassets.lib.berkeley.edu/etd/ucb/text/Rivero_berkeley_0028E_13643.pdf.

Rivkin, S. G., E. A. Hanushek y J. F. Kain. 2005. Teachers, Schools, and Academic Achievement. *Econometrica*, 73 (2): 417–58. Disponible en https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2005.00584.x.

Robles, E. 2004. Las primeras Escuelas Normales en el Perú. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 6: 57–86.

Rockoff, J. E. 2004. The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review*, 94(2): 247–252.

———. 2008. Does Mentoring Reduce Turnover and Improve Skills of New Employees? Evidence from Teachers in New York City. Documento de trabajo NBER 13868. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w13868.

Rodrigues, P. 2007. Taxas de matricula e gastos em educação no Brasil. (Tesis de maestría.) São Paulo: Escola de Pos-Graduacao em Economia (EPGE), Fundación Getulio Vargas.

Rodríguez, J. 1992. Gasto público en educación y distribución del ingreso en Perú. Documento de trabajo Núm. 19. Lima: GRADE.

Rodríguez, J. S. y L. Montoro. 2013. La educación superior en el Perú: situación actual y perspectivas. Documento de trabajo 370. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en http://departamento.pucp.edu.pe/economia/documento/la-educacion-superior-en-el-peru-situacion-actual-y-perspectivas/.

Rojas, P. 1998. Remuneraciones de los profesores en Chile. *Estudios Públicos,* 71: 121–175.

Ronfeldt, M., S. Loeb y J. Wyckoff. 2013. How Teacher Turnover Harms Student Achievement. *American Educational Research Journal*, 50 (1): 4–36. Disponible en https://doi.org/10.3102/0002831212463813.

Rosa, L. 2017. Teacher Preferences in Developing Countries: Evidences from the City of São Paulo, Brazil.

Roy, A. D. 1951. Some Thoughts on the Distribution of Earnings. *Oxford Economic Papers, New Series*, 3 (2): 135–46.

Ruffinelli, A. y A. Guerrero. 2009. Círculo de segmentación del sistema educativo chileno: destino laboral de egresados de Pedagogía en Educación Básica. *Revista Calidad en la educación*, 31: 20–44.

Rust, V. D. y P. Dalin (eds.). 1990. *Teachers and Teaching in the Developing World*. Nueva York: Garland Publishing.

Saavedra, J. 2004. La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. En: P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, J. Saavedra y B. Hunt, ¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades (capítulo V). Lima: GRADE.

Saavedra, J., D. Maldonado, L. Santibáñez y L. O. Herrera Prada. 2017. Premium or Penalty? Labor Market Returns to Novice Public Sector Teachers. Documento de trabajo de NBER 24012. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en https://doi.org/10.3386/w24012.

San Martín, E., R. Rivero, M. Bascopé y C. Hurtado. 2013. ¿Es la prueba INICIA una medida predictiva de efectividad docente? Santiago de Chile: Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (Fonide) y Mineduc. Disponible en https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/Informe-Final-F711265-San-Martin.pdf.

Santibáñez, L. 2007. Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(32): 305–335.

Santibáñez, L., D. Rubio y M. Vásquez. 2017. Formación continua de docentes: política actual en México y buenas prácticas nacionales e internacionales. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sass, T. R., J. Hannaway, Z. Xu, D. N. Figlio y L. Feng. 2012. Value added of teachers in high-poverty schools and lower poverty schools. *Journal of Urban Economics*, 72 (2): 104–22. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.04.004.

Sautu, R. 1980. The Female Labor Force in Argentina, Bolivia, and Paraguay. *Latin American Research Review*, 15(2): 152–161.

Schleicher, A. 2011. Building a High-Quality Teaching Profession Lessons from around the World. Informe de antecedentes para la International Summit on the Teaching Profession. París: OCDE.

Schmidt, W., MT. Tatto, K. Bankov, S. Blömeke, T. Cedillo, L. Cogan, SII. Han, R. Houang, FJ. Hsieh, L. Paine, M. Santillán y J. Schwille. 2007. The Preparation Gap: Teacher Education for Middle School Mathematics in Six Countries. East Lansing: Center for Research in Mathematics and Science Education, Michigan State University.

Schneider, B. R., P. Cevallos Estarellas y B. Bruns. 2017. The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2007-17. MIT, UNESCO IEP, CDG. Disponible en https://www.riseprogramme.org/sites/www.riseprogramme.org/files/inline-files/Bruns%20The%20politics%20of%20transforming%20education%20in%20Ecuador%206.11.2017.pdf.

Seckel, M. J. 2015. Competencia en el análisis didáctico en la formación inicial de profesores de la educación general básica con mención en matemática. (Tesis doctoral.) Barcelona: Universitat de Barcelona.

SEP (Secretaría de Educación Pública). 2013. Normas de control escolar relativas a la selección, inscripción, reinscripción, acreditación, regularización, certificación y titulación de las licenciaturas para la formación de docentes de educación básica, en la modalidad escolarizada (Plan 2012). Ciudad de México: SEP. Disponible en http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/normas_control_escolar/Normas%20CE%202012.pdf.

Silva Filho, G. 2016. Higher Salaries, More Teaching, Better Performance? The Effects of the Introduction of the Minimum Salary for Teachers in Brazil. (Tesis.) São Paulo: Fundación Getulio Vargas. Escuela de Economía de São Paulo. Disponible en http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15477.

Simonsen, E. 2009. Chile, país de probeta: 40 años de reformas educacionales. (Memoria para optar al título de periodista.) Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Sineace (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa). 2017. Buscador de Instituciones y Carreras Acreditadas. Lima: Sineace. Disponible en https://app.sineace.gob.pe/buscador/acreditacion.aspx.

Solana, F., R. Cardiel Reyes y R. Bolaños (coord.). 2002. *Historia de la educación pública en México.* Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Solari, M. 1991. *Historia de la educación argentina*. Buenos Aires: Paidós SAICF.

Steele, J. L., R. J. Murnane y J. B. Willett. 2010. Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3): 451–78. Disponible en https://doi.org/10.1002/pam.20505.

Steele, J. L., M. J. Pepper, M. G. Springer y J. R. Lockwood. 2015. The distribution and mobility of effective teachers: Evidence from a large, urban school district. *Economics of Education Review*, 48 (octubre): 86–101. Disponible https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.05.009.

Sunedu (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria). 2018. Dirección de Licenciamiento. Lima: Sunedu. Disponible en https://www.sunedu.gob.pe/direccion-de-licenciamiento/.

Tanuri, L. 2000. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, 14: 61–88.

Taut, S. e Y. Sun. 2014. The Development and Implementation of a National, Standards-based, Multi-method Teacher Performance Assessment System in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22(71).

Taut, S., E. Valencia, D. Palacios, M. V. Santelices, D. Jiménez y J. Manzi. 2016. Teacher performance and student learning: linking evidence from two national assessment programmes. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23 (1): 53–74. Disponible en https://doi.org/10.1080/0969594X.2014.961406.

Tedesco, J. C. 1993. *Educación y sociedad en la Argentina (1880–1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

Tenti Fanfani, E. y C. Steinberg 2011. *Los docentes mexicanos: datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Tincani, M. 2014. School Vouchers and the Joint Sorting of Students and Teachers. Documento de trabajo 2014–012. Chicago, IL: Human Capital and Economic Opportunity Working Group, Economics Research Center, University of Chicago. Disponible en https://ideas.repec.org/p/hka/wpaper/2014-012.html.

Tovar, T., L. Gorriti y E. Morillo. 1989. *Ser Maestro: Condiciones del trabajo docente en Perú*. Santiago, UNESCO/PREALC.

Transparency International (ed.). 2013. *Global Corruption Report: Education*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Trombetta, A. 1998. Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina. (Tesis de maestría e informe de investigación.) Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Ugarte, D. y J. Martínez. 2009. Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos. Documento de trabajo USAID/PER/SUMA, Lima.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1971a. *World Survey of Education, Volume III: Secondary Education*. París: UNESCO.

——— . 1971b. *World Survey of Education, Volume IV: Higher Education*. París: UNESCO.

UNESCO y CNE (Consejo Nacional de Educación). 2017. Revisión de las políticas educativas 2000-2015: continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada. Lima: UNESCO y CNE. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002491/249171s.pdf.

Urquiola, M. 2006. Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia. *The Review of Economics and Statistics*, 88 (1): 171–77. Disponible en https://doi.org/10.1162/rest.2006.88.1.171.

Vaillant, D. 2012. Formación inicial del profesor para las escuelas del mañana. *Revista Diálogo Educacional*, 12(35): 167-186.

———. 2013. Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada*, 22: 185–206.

Valenzuela, J. y A. Sevilla. 2013. La movilidad de los nuevos profesores chilenos en década del 2000: Un sistema escolar viviendo en peligro. Estudio realizado en el marco del proyecto Fondecyt No1120740. Santiago de Chile: Fondecyt.

Veas, J. 2016. Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Ley N 20.903. Ministerio de Educación de Chile. (Presentación.) Santiago de Chile: Mineduc. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/JaimeVeasESP.pdf.

Vegas, E. y J. De Laat. 2003. Do Differences in Teacher Contracts Affect Student Performance: Evidence from Togo. Documento de trabajo 26955. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/113391468759576945/Do-differences-in-teacher-contracts-affect-student-performance-evidence-from-Togo.

Vegas, E., S. Loeb, P. Romaguera, A. Paglayan, N. Goldstein, A. Ganimian, A. Trembley y A. Jaimovich. 2013. What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper. Documento de trabajo 90182. Systems Approach for Better Education Results (SABER). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/503591468331856077/What-matters-most-for-teacher-policies-a-framework-paper.

Vegas, E. e I. Umansky. 2005. *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?* Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8694.

Webb, R. y G. Fernández-Baca. 1991. Perú en números 1991. Anuario Estadístico. Lima: AGRIS-FAO.

Wilkie, W. y J. Guadalupe. 1997. *Statistical Abstract of Latin America*, Vol. 33. Los Ángeles, CA: UCLA Latin American Center Publications, University of California.

Woodman, K. R. 2011. Re-Placing Flexibility: An Investigation into Flexibility in Learning Spaces and Learning. (Tesis de doctorado.) Melbourne: Architecture, Building and Planning, University of Melbourne. Disponible en http://hdl.handle.net/11343/36311.

Yeager, G. 2005. Religion, Gender Ideology, and the Training of Female Public Elementary School Teachers in Nineteenth Century Chile. *The Americas*, 62(2): 209–243.

Zuluaga, L. 2011. Las Escuelas Normales Superiores Colombianas: reformas y tensiones en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (Colombia),* 7(2): 67–93.

"Este libro es una gran contribución para los países comprometidos con mejorar la calidad de sus sistemas educativos. El análisis detallado de las reformas sistémicas que se han llevado a cabo en América Latina en las últimas décadas para elevar la calidad de la educación mejorando la calidad de los docentes es muy oportuno y hará de este libro una referencia obligada para los formuladores de políticas en América Latina y en otros lugares del mundo."

Barbara Bruns
Investigadora visitante
Center for Global Development

"Un estupendo aporte al tema de las políticas para mejorar la docencia en América Latina. La información y el análisis presentados en sus páginas serán sin duda un recurso fundamental para encargados de la toma de decisiones, académicos y el público en general."

Lucrecia Santibáñez
Profesora asociada
School of Educational Studies, Claremont Graduate University

Este libro examina las políticas públicas que varios países de la región están poniendo en práctica para atraer, preparar y seleccionar docentes efectivos. También analiza la evolución histórica de la profesión docente latinoamericana. Existen dos factores históricos importantes que explican el deterioro de la profesión docente desde mediados del siglo pasado. El primero abarca la expansión de la cobertura escolar y los cambios en la profesión docente. Y el segundo se origina en las transformaciones del mercado laboral femenino. La conclusión es simple: solo recuperando el prestigio de la profesión docente, y atrayendo y preparando a los mejores candidatos a la docencia se logrará realmente transformar en el largo plazo la profesión y aumentar la efectividad de los maestros de nuestra región.

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe.



